

GOVERNANCE LOCALE E STRUMENTI DI POLITICA: IL CASO DEI PROGETTI INTEGRATI NELLE COLLINE DEL MEDIO FRIULI

SERENA TARANGIOLI

Premessa

Con il Regolamento 1698/05 sulla politica di sviluppo rurale 2007-2013 il miglioramento della governance delle aree rurali, intesa come coinvolgimento degli attori economici e sociali nelle dinamiche di sviluppo che tale politica innesca, è diventato a tutti gli effetti un obiettivo dei programmi di intervento attivati a livello nazionale e, come nel caso italiano, regionale.

Il concetto di governance è, però, differente a seconda del contesto in cui viene utilizzato, e, non a caso, lo scopo della ricerca in cui è inserito il presente lavoro è l'individuazione dei nodi cruciali del processo di governance ai vari livelli cui viene ad attuarsi. Pertanto, prima di addentrarci nella definizione degli elementi salienti che caratterizzano i meccanismi che si innescano attraverso gli strumenti di attuazione delle politiche di sviluppo rurale è utile chiarire l'accezione a cui facciamo riferimento.

Il termine governance è essenzialmente legato alle dinamiche e alle modalità con cui avviene l'attività di governo (government) e definisce un processo decisionale mirato al coinvolgimento di più soggetti, alla ripartizione delle attività (decentramento) e delle responsabilità (sussidiarietà) e alla condivisione delle scelte. In questo senso, il termine può essere inteso:

- in contrapposizione con quello di government, in caso per governance si intenda un modello di governo che rompe gli schemi tradizionali a gerarchie piramidali, fondate sul principio di responsabilità verticistica e basati su procedure amministrative standardizzate e decisioni essenzialmente prese dall'alto (top down). La governance, in questa accezione,

ridefinisce i rapporti tra Stato, mercato e società civile attribuendo al primo una funzione di puro coordinamento di un processo decisionale delegato ad una molteplicità di attori indipendenti e interdipendenti, portatori di interessi particolari;

- in correlazione o *in continuum* con l'attività di governo, dove i livelli decisionali più alti si confrontano, concertano e condividono la propria azione con attori economici e sociali portatori di interessi di tipo settoriale o territoriale.

Questa seconda definizione tende a presentare la governance come un processo ideale, caratterizzato da particolari valori, principi e procedure (Segatori, 2009) ed è quella che più da vicino incarna il sistema di *policy making* intrapreso dalla Commissione europea.

Con il Libro bianco sulla governance europea del 2001 la Commissione ha definito, infatti, i principi base della "buona governance": apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza. I suddetti principi, applicati, nel rispetto della proporzionalità e sussidiarietà, a tutti i livelli di governo che coinvolgono i processi comunitari (da quello internazionale a quello locale) caratterizzano l'approccio programmatico delle politiche europee e dovrebbero guidarne l'implementazione, soprattutto di quelle che impattano sulle dinamiche socio-economiche territoriali.

Sono, quindi, le politiche con chiara dimensione locale quelle su cui tali principi trovano il miglior banco di prova, in quanto in esse la governance si traduce proprio nel coordinamento di azioni e interventi di soggetti pubblici e privati capaci di mobilitare risorse e attori per la realizzazione di obiettivi di sviluppo.

Il miglioramento dei processi di governance delle aree rurali, nelle politiche di sviluppo rurale 2007-2013, è l'obiettivo prioritario dell'asse metodologico Leader e dell'art.59 Reg. 1698/05, che offre la possibilità di sviluppare strategie di intervento integrate capaci di agire sulle principali problematiche settoriali e territoriali. Nella pratica, in Italia, il citato articolo regolamentare si è tradotto in un'occasione per predisporre strumenti sofisticati d'intervento capaci di innescare processi innovativi di sviluppo aderenti alle esigenze locali e facenti leva sul capitale sociale endogeno: i progetti integrati.

In coerenza con un impianto mirato ad "aggreire" le problematiche del settore agricolo e delle aree rurali attraverso politiche che puntino all'efficacia dell'intervento e che siano comunque in grado di coinvolgere gli utenti nell'individuazione dei fabbisogni e, contemporaneamente, di garantire trasparenza e semplificazioni di natura amministrativa per i potenziali beneficiari, il Piano strategico nazionale (PSN) ha previsto più strumenti di approccio integrato (progetti integrati

di filiera e progetti integrati territoriali) volti a favorire proposte di sviluppo locale e settoriale che prevedano il coinvolgimento degli attori economici e sociali delle aree rurali.

La progettazione integrata ha, quindi, l'obiettivo di offrire uno strumento strategico per contribuire al raggiungimento degli obiettivi settoriali e territoriali della politica di sviluppo rurale e, allo stesso tempo, sviluppare una politica inclusiva dei differenti attori economici e sociali che operano nel territorio rurale.

7.1 La progettazione integrata

La progettazione integrata non è una novità. Da tempo, in Italia, le politiche di sviluppo locale (e rurale) possono contare su strumenti complessi d'intervento basati sull'integrazione di soggetti e misure a sostegno di una strategia unitaria di sviluppo. A cominciare dagli anni '80, si sono susseguiti strumenti e procedure (Patti per l'occupazione, Patti territoriali, Leader, Progetti integrati territoriali, Contratti di filiera, solo per citarne alcuni) che prevedono interventi organicamente legati ad un piano di sviluppo settoriale o territoriale e finalizzati a concentrare le risorse finanziarie su ambiti omogenei, coinvolgere gli attori socio-economici nei processi di sviluppo, favorire la condivisione e la comunicazione con le istituzioni locali, nonché il decentramento amministrativo per meglio orientare le azioni rispetto alle esigenze locali. La progettazione integrata stimola, così, la partecipazione degli attori economici e sociali ai processi di sviluppo, la nascita di relazioni sistemiche tra soggetti di natura diversa e propone soluzioni più complesse e articolate per affrontare le problematiche settoriali o territoriali.

Con la programmazione 2000-2006 per le Regioni meridionali comprese nell'Ob. 1 l'approccio integrato allo sviluppo diventa uno degli elementi chiave della gestione delle politiche comunitarie legate all'attuazione dei Fondi strutturali dell'Unione europea. Già i Programmi operativi regionali (POR) si presentano con un approccio integrato, visto che prevedono un obiettivo strategico – la convergenza, in termini economici e sociali, verso target di sviluppo medi europei – a cui contribuiscono tutte le politiche cofinanziate dai Fondi strutturali. Ad un impianto strategico focalizzato sull'interazione delle politiche, corrisponde, in Italia, una strategia attuata tramite strumenti di intervento capaci di far leva su “un complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate fra di loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un

approccio attuativo unitario”¹, i progetti integrati appunto².

Tutti i POR fanno ricorso alla progettazione integrata, con modalità ed articolazione dello strumento piuttosto differenziate. In genere, l’attuazione dello strumento presuppone un partenariato pubblico-privato che presenta un programma d’intervento basato su un’idea-forza che fa ricorso ad una serie di misure previste dal programma. L’approccio integrato è essenzialmente territoriale, focalizzato soprattutto su interventi infrastrutturali e per l’attivazione di servizi per la popolazione e le imprese. Non mancano gli interventi a favore delle imprese e del capitale umano locale, ma possono considerarsi, almeno in termini finanziari, residuali rispetto alle azioni di natura pubblica.

La progettazione integrata tematica rivolta alle problematiche del settore agricolo e delle aree rurali facente leva sul Fondo FEOGA-Orientamento trova spazio solo nel POR Calabria 2000-2006 – con l’attivazione di Progetti integrati di filiera (PIF) e i Progetti integrati per le aree rurali (PIAR) – e in quello campano – con i Progetti integrati rurali (PIR). Gli strumenti finanziati specificatamente dalle risorse comunitarie per il settore agricolo tendono a sviluppare un approccio di intervento che vede al centro dell’azione l’imprenditoria agricola, nel caso dei PIF, e le comunità rurali, in quello dei PIAR e PIR. Metodologicamente, il progetto prevede un approccio di intervento *bottom up* con il coinvolgimento di attori locali che condividono un’idea di sviluppo, la previsione di interventi e, quindi, finanziamenti tra loro integrati ed incentrati su una strategia specifica d’intervento. Il progetto è presentato da un partenariato pubblico-privato rappresentativo degli interessi economico-sociali collettivi a cui vengono poi assegnati compiti di gestione dell’intervento.

Accanto all’esperienza delle Regioni Ob. 1, va segnalata quella dell’Umbria che, nella seconda fase di attuazione del proprio Piano di sviluppo rurale (cofinanziato dalla sezione Garanzia del FEOGA), si è cimentata con i PIF, attivando una procedura in parte differente da quella calabrese. I PIF, in Umbria, rispondono a scelte strategiche compiute a monte dalla Regione, finalizzate a sostenere i comparti produttivi regionali più rilevanti e orientate a favorire investimenti di natura

1 Quadro comunitario di sostegno (QCS), paragrafo 3.10. Nel QCS la progettazione integrata è intesa come una modalità di intervento che favorisce la concentrazione delle risorse su obiettivi specifici di sviluppo e la concertazione tra soggetti pubblici e privati per la definizione del progetto e quindi dell’idea di intervento.

2 Per una più approfondita analisi sulle dinamiche della progettazione integrata nel periodo di programmazione 2000-2006 si rimanda a Zumpano C. “Lo sviluppo locale integrato nella programmazione 2000-2006: le opportunità per il settore agricolo e rurale” in Le Politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Il quadro degli interventi; INEA, 2002.

orizzontale. In Calabria, invece, i progetti di filiera maturano, in termini di partnership e comparti di riferimento, in ambito negoziale, con scelte precise degli attori economici, ed hanno, inoltre, valenza e finalità di natura socio-istituzionale, quali il rafforzamento delle relazioni, la partecipazione attiva dei soggetti, la sperimentazione di nuovi modelli di intervento che incidono fortemente anche sulla natura dei soggetti amministrativi (Zumpano, 2007).

Il diverso modo di concepire lo strumento è, forse, il risultato dei contesti in cui esso viene applicato. In ogni caso, questo diverso modo di intendere l'approccio integrato si ripresenta nella modellizzazione che le singole Regioni hanno previsto, nei Programmi di sviluppo rurale (PSR) 2007-2013, per i progetti integrati e, in genere, per tutti gli interventi integrati.

Il PSN 2007-2013 descrive i progetti integrati come strumenti di intervento tesi a favorire una maggiore concentrazione ed integrazione degli interventi e a sistematizzare l'intervento pubblico sulle specifiche esigenze di comparto o territorio. La strutturazione dello strumento, in termini operativi, è lasciata alle Regioni, che ne hanno definito le regole di attuazione nei propri PSR.

In linea di massima, la progettazione integrata si configura come un progetto (settoriale o territoriale) presentato da un partenariato rappresentativo degli interessi e degli obiettivi di una pluralità di soggetti che, al fine di contribuire alla piena riuscita dell'obiettivo iniziale, stipula una serie di accordi e si candida a realizzare investimenti attraverso l'utilizzo delle misure presenti nel PSR.

Partendo dall'esperienza maturata nel precedente periodo di programmazione e facendo leva su una serie di elementi teorici maturati in contesto di generale ripensamento dell'intervento pubblico mirato a rendere sempre più efficaci le politiche pubbliche legate allo sviluppo rurale, la progettazione integrata propone una modalità di intervento che fa leva sui seguenti elementi³:

- il **primato del locale**, ossia l'idea di creare sviluppo sulla capacità di capitalizzare le proprie risorse di conoscenza e abilità e di realizzare, su queste basi, una forte azione collettiva che coinvolge con successo imprese e istituzioni;
- la **partecipazione** degli attori locali, al fine di coinvolgere nei processi decisionali i soggetti su cui agisce l'azione pubblica tarandola sulle effettive esigenze locali attraverso un processo decisionale che punta alla

3 Si rimanda a Bianchi T. e Casavola P., I progetti integrati territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006. Teorie, fatti e riflessioni per lo sviluppo locale, per un approfondimento sulla teorizzazione delle pratiche attuative cui si ispira la progettazione integrata.

negoziiazione (sintesi di una pluralità di fabbisogni) dell'azione e, nello stesso tempo, alla concertazione degli interventi;

- l'**integrazione** e la **multisetorialità**. L'integrazione di interventi e settori di natura differente è l'elemento costitutivo dello strumento, che si traduce nella individuazione di un obiettivo specifico verso cui indirizzare le singole azioni dei soggetti cooperanti;
- il superamento di logiche individualistiche a favore di **processi cooperativistici**. La progettazione integrata promossa nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale è fortemente orientata a favorire processi di aggregazione attraverso la creazione di soggetti giuridici, sintesi degli interessi dei singoli aderenti al progetto. La costituzione di partenariati giuridicamente riconosciuti implicitamente spinge al cooperativismo, alla creazione di una "massa critica" produttiva e sociale (nel senso di capitale sociale) capace di rappresentarsi e di difendere i propri interessi. Ciò implica la delega delle proprie funzioni ad un soggetto terzo che rappresenti gli interessi dei differenti partner, secondo gli obiettivi che ne hanno determinato la creazione. Nello stesso tempo, questo soggetto deve essere in grado di mantenere l'aggregazione, favorendo processi di cooperazione tra singoli che puntino al riequilibrio delle funzioni.

La progettazione integrata è, quindi, uno strumento che tende a favorire l'organizzazione dei sistemi produttivi e territoriali (strutturazione) e il dialogo tra soggetti di varia natura, favorisce la collaborazione tra attori che di solito competono e crea lobby per quelli che hanno un obiettivo comune. In altre parole, è uno strumento che innesca (dove mancano) o riassetta (dove ci sono) meccanismi di governance.

7.1.1 Come funziona un progetto integrato

L'integrazione delle diverse misure del PSR in un progetto integrato deve rispondere alle esigenze delle imprese e dei territori, non costituire una mera alternativa all'approccio per singola domanda di finanziamento, garantire l'efficacia dell'intervento pubblico e creare condizioni di contesto che favoriscano (accompagnino) il successo delle iniziative. Partendo da questi obiettivi, il PSN ha previsto che i progetti integrati debbano basarsi su una procedura di gestione che rispetti il principio dell'integrazione degli interventi e dei beneficiari; tuttavia, la definizione delle procedure operative per attuare le modalità di integrazione sono demandate ai singoli Programmi di sviluppo rurale regionali.

Tra le regioni che hanno attivato le procedure per la presentazione dei progetti integrati sussistono numerose differenze che mettono in luce approcci profondamente diversi, sia in termini di gestione amministrativa, sia rispetto agli obiettivi che l'attuazione dei progetti si propone.

In ogni caso, pur tra le tante differenze di metodologia adottate a livello regionale, è possibile intravedere alcuni elementi essenziali che caratterizzano la procedura di attivazione di un progetto integrato:

- costituzione di un partenariato rappresentativo degli interessi dei soggetti aderenti che provveda ad individuare i soggetti responsabili del progetto;
- presentazione di un progetto composito che individua un'area omogenea di intervento e definisce la strategia di azione attuata attraverso interventi a favore dei singoli partner o azioni di sistema a favore del partenariato;
- definizione di processi di accompagnamento che facilitino il coinvolgimento degli attori socio-economici (animazione).

Non è sicuramente questo il luogo per descrivere le procedure di attuazione della progettazione integrata, è bene, però, soffermarsi su alcuni elementi che portano a meglio comprendere le dinamiche relazionali che lo strumento attiva e su cui fa leva.

Il partenariato (Corporate governance)

La progettazione integrata ha come elemento distintivo, rispetto alle procedure di finanziamento tradizionale, la condivisione delle strategie di intervento da parte di un partenariato costituito da soggetti con diversi interessi. Per contribuire alla piena riuscita dell'obiettivo iniziale, la partnership, rappresentativa delle esigenze e degli obiettivi di una pluralità di soggetti, sigla un accordo e si candida a realizzare investimenti attraverso l'utilizzo delle misure presenti nel PSR.

Nell'ambito dei progetti integrati, il partenariato rappresenta la dimensione sociale e relazionale del progetto: attraverso il partenariato, infatti, si rendono disponibili le informazioni e le risorse, permettendo agli attori coinvolti un migliore e minore impiego delle proprie, sia in termini finanziari sia di competenze e mezzi impiegati, raggiungendo così obiettivi propri, che, in linea teorica, coincidono con quelli di sviluppo del progetto integrato (Marcianò et al., 2008). In definitiva, il capitale finanziario e fisico potenzialmente disponibile con il finanziamento del progetto integrato si coniuga, attraverso il partenariato, con la conoscenza e le reti di relazioni all'interno della filiera o del territorio di riferimento, nonché con l'innovazione e ricerca e con le competenze tecniche, accrescendo quel capitale so-

ziale che trova nello stesso partenariato il proprio mezzo di espressione e di azione. La funzione del partenariato, al tempo stesso, è quella di essere un soggetto facilitatore nell'accesso al finanziamento e nella realizzazione del progetto.

L'ampiezza e la composizione della partnership tende a condizionare fortemente sia il progetto sia la sua attuazione e tende a differenziarsi a seconda che si tratti di progetti di filiera o di progetti territoriali.

Nel caso dei PIF, l'aggregazione parte innanzitutto da imprenditori agroalimentari. Gli obiettivi della progettazione integrata di filiera sono di natura imprenditoriale ed è, pertanto, naturale che il nucleo aggregativo sia formato soprattutto da imprese che, attraverso lo strumento, tentano di razionalizzare i propri rapporti e avviano una strategia di sviluppo comune. È altrettanto naturale che l'idea di presentare il progetto comune nasca in un ambiente ristretto, tra soggetti che normalmente collaborano tra di loro. Ma, poiché la filiera, per sua definizione, non si esaurisce nelle fasi di produzione agroalimentare, diventa necessario coinvolgere, a seconda dell'obiettivo che si propone il progetto, tutta una serie di attori le cui attività non sono strettamente identificabili come agricole, ma che partecipando al progetto potrebbero favorire il raggiungimento degli obiettivi.

La natura di questi soggetti terzi varia a seconda dei bandi regionali. Infatti, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Umbria e Puglia prevedono che i partenariati siano composti solo da soggetti privati, intendendo la filiera come un accordo tra imprese teso a vincolare i rapporti tra gli aderenti. Liguria, Lombardia, Toscana, Lazio, Campania, Calabria e Basilicata prevedono, invece, la partecipazione anche di soggetti pubblici (per esempio enti locali, Camere di commercio, Università e Istituti di ricerca, Consorzi di bonifica, etc.) al fine di stimolare la cooperazione e l'interazione tra soggetti con funzioni diverse che operano sullo stesso contesto. In questo caso, al PIF viene attribuita una funzione di stimolo alla costruzione di capitale sociale tesa a creare un'atmosfera di condivisione e cooperazione tra le istanze imprenditoriali e quelle socio-economiche dell'area coinvolta dal progetto.

Molto più composita è la natura dei soggetti che entrano a far parte di un PIT. La progettazione integrata territoriale ha una dimensione d'intervento fisica ben definita. Essa si riferisce ad un territorio circoscritto in cui sono presenti dinamiche di interazione tra attori economici e sociali e dove vengono espressi specifici fabbisogni di intervento. La definizione di un intervento a favore del territorio non può prescindere, quindi, dal coinvolgimento di un'ampia gamma di attori locali. Il PIT ha l'obiettivo di facilitare processi di *governance* territoriale, ponendo attenzione sulla coerenza tra l'individuazione degli obiettivi di sviluppo locale e le *capabilities* degli attori locali, per evitare la sopravvalutazione delle capacità progettuali e

operative del sistema locale (Garofoli, 2006). I partenariati dei progetti territoriali assumono, quindi, forme varie e tendono a coinvolgere soggetti pubblici, soggetti privati e soggetti rappresentativi di particolari istanze d'intervento.

In quanto al partenariato e alle funzioni attribuitegli, esso assume un ruolo cruciale poiché diventa il soggetto rappresentativo degli interessi delle filiere e dei territori, il soggetto che si interfaccia con l'amministrazione regionale e che gestisce i rapporti tra i vari soggetti aderenti al progetto di filiera. Allo stesso tempo, anche se con sfumature più o meno diverse, gli sono affidati i seguenti ruoli:

- promuovere la partecipazione degli operatori attraverso attività di animazione e manifestazioni d'interesse;
- elaborare e presentare il progetto;
- assicurare il coordinamento e la realizzazione degli interventi.

Il partenariato deve configurarsi come un soggetto giuridicamente riconosciuto o come associazione temporanea di impresa o di scopo e nominare un soggetto capofila cui fa capo la responsabilità degli adempimenti previsti, fatta eccezione per quelli di diretta responsabilità dei singoli beneficiari.

È bene precisare che il partenariato assume solo un ruolo di coordinamento delle attività previste dal progetto integrato. Nessuna Regione ha attribuito ad esso funzioni di gestione, come avviene in ambito Leader. Il progetto integrato non è un programma di sviluppo locale, come il Leader, ma uno strumento operativo che dà l'opportunità di attivare azioni tra loro collegate e finalizzate ad uno scopo comune.

Le modalità attuative della progettazione integrata (Delivery system)

L'idea insita nella progettazione integrata è estremamente semplice ed immediata: *far discendere interventi diversi da un'idea comune prevenendo contraddittorietà o duplicazioni e promuovendo sinergie* (Bianchi e Casavola, 2008). L'applicazione pratica di tale principio si è dimostrata, stando alle prime analisi sull'attuazione (Tarangioli, 2010), in un processo lungo e complesso che ha trovato spesso le amministrazioni regionali in difficoltà nella gestione della procedura da esse stesse prevista.

L'iter che accompagna la selezione dei progetti integrati è particolarmente lungo e le modalità con cui le amministrazioni regionali gestiscono il processo di implementazione sono in generale complesse ed articolate in molteplici fasi. In linea di massima, le modalità attuative possono prevedere fino a tre fasi:

1. raccolta di manifestazioni di interesse da parte di soggetti che intendono attivare i progetti;

2. bando per la selezione dei partenariati ammessi e presentazione dei progetti integrati;
3. bando per la raccolta delle domande di aiuto individuale di soggetti aderenti ai progetti selezionati.

La presentazione della manifestazione è intesa come una fase ricognitiva che ha l'obiettivo di identificare e pubblicizzare le idee progettuali da inserire nel progetto, attorno alle quali aggregare i soggetti interessati ed orientare le azioni portanti del progetto integrato. Questa fase è solitamente affiancata da un'intensa attività di animazione e assistenza tecnica a regia regionale, che tende a favorire la concertazione delle iniziative e la partecipazione degli attori al processo di integrazione. È questa una fase in cui l'amministrazione regionale tende anche ad indirizzare la progettualità, favorendo i processi di concentrazione che agevolano la creazione di partnership ampie e rappresentative, finalizzate a massimizzare gli effetti dell'intervento pubblico. La presenza di una fase di concertazione con il territorio e le filiere, attivata attraverso la presentazione di manifestazioni d'interesse nonostante, a prima vista, possa sembrare un appesantimento burocratico, permette la risoluzione di molte criticità e l'individuazione dei correttivi procedurali adatti a superarle, garantendo un'ampia partecipazione di tutti i soggetti della filiera in fase progettuale, evitando situazioni critiche a valle (competizione sulle risorse di un numero elevato di progetti) e permettendo, allo stesso tempo, un rapido avvio della spesa. I partenariati che superano la fase preselettiva legata alla manifestazione d'interesse possono, quindi, presentare il progetto definitivo che contiene l'idea, gli obiettivi, la struttura e il funzionamento del progetto e descrive, in linea di massima, la progettualità degli aderenti. I beneficiari dei progetti che superano positivamente l'esito valutativo presentano, infine, la richiesta di finanziamento individuale a valere sulle singole misure del PSR.

La procedura di attuazione dei PI può anche prevedere solo due delle fasi sopra elencate che si combinano a geometria variabile. Alcune Regioni hanno previsto la presentazione di una manifestazione d'interesse a cui segue la presentazione del PI, completo della progettualità individuale. In questo caso, il PI è valutato nel suo complesso, ammettendo a finanziamento solo quei progetti che a seguito della valutazione conservano la loro completezza di obiettivi. Verificare congiuntamente la rispondenza del PI e dei progetti individuali a quanto previsto dal bando di finanziamento, oltre ad assicurare coerenza interna, permette di evitare, da una parte, problemi di mortalità progettuale dovuti a recesso di singoli beneficiari (che potrebbero manifestarsi nel periodo che intercorre tra l'adesione al PI e la presentazione della domanda individuale), e dall'altra, la decadenza del PI dovuta ad una scarsa qualità progettuale delle domande individuali.

In altri casi, la procedura prende avvio direttamente con l'emanazione del bando di selezione PI a cui segue il bando per la raccolta delle domande di aiuto individuali ad esso.

Un ampio gruppo di Regioni ha previsto l'attivazione della progettazione integrata in un'unica fase. Queste Regioni sembrano aver optato per un modello finalizzato a selezionare i progetti migliori e più rispondenti agli obiettivi del bando senza particolari scelte di indirizzo da parte dell'amministrazione: esse delineano un processo selettivo concorrenziale, con un approccio di tipo *bottom up*. La costruzione del PI parte direttamente dagli operatori di comparto o del territorio di riferimento, i quali decidono autonomamente strategie e obiettivi nei limiti di quanto previsto dal bando. La Regione recepisce i singoli progetti nel loro complesso incentrando il processo valutativo sulla coerenza interna dello stesso.

Affidarsi ad un modello procedurale piuttosto che un altro significa attribuire obiettivi di natura diversa allo strumento. Le Regioni che prevedono un approccio spiccatamente dal basso tendono a premiare partenariati già esistenti, soggetti abituati a lavorare di concerto e a gestire approcci integrati. Nel caso contrario, l'approccio tende a favorire la creazione di soggetti partenariali di nuova natura che possano creare o riorganizzare i processi di filiera o lo sviluppo dei territori.

7.2 Progettazione integrata e governance: la domanda di ricerca e il caso studio selezionato

La lunga disamina dei processi procedurali costruiti dalle Regioni per la programmazione e gestione di un progetto integrato non è un esercizio teorico (anzi, mi scuso con il lettore se così è potuto apparire), ma dovrebbe aiutare a capire le dinamiche relazionali che si innescano con l'attivazione di questo tipo di progetti.

La progettazione integrata, infatti, comunque sia organizzata e gestita a livello regionale, innesca:

- processi relazionali interni tra i soggetti che partecipano al progetto (partenariato);
- relazioni con soggetti esterni (a monte e a valle del sistema produttivo o territoriale di riferimento, con le istituzioni locali, etc.).

Le regole base che portano al finanziamento di un progetto integrato prevedono la costituzione di un partenariato finalizzato alla gestione dei rapporti tra soggetti che promuovono interessi differenti, ma comunque reciproci all'interno dello stesso, ed innescano processi relazionali con soggetti esterni in un'ottica

nuova per gli aderenti al partenariato. È quest'ultimo soggetto che promuove i rapporti all'esterno e che si fa portavoce di azioni concertative, e spesso lobbistiche, con gli attori a monte e valle della filiera economica di riferimento.

Inoltre, poiché in Italia le politiche di sviluppo rurale hanno una dimensione regionale, gli strumenti proposti tendono a focalizzarsi su una dimensione spaziale circoscritta, afferente, nella maggior parte dei casi, ad ambiti localistici sub-provinciali dove tendono ad enfatizzarsi rapporti tra soggetti che insistono su uno stesso territorio. Per questo motivo, la progettazione integrata, anche quando si qualifica come uno strumento a favore delle imprese, tende ad alimentare processi relazionali la cui dimensione locale rafforza la concertazione tra soggetti ed alimenta processi di sviluppo locale innovativi. Ed è anche, e soprattutto, uno strumento che agisce sui processi di governance in quanto promuove un processo decisionale inclusivo e, nello stesso tempo, l'integrazione tra soggetti diversi afferenti una filiera e/o un sistema territoriale. Essa, infatti, offre potenzialmente la possibilità di agire secondo i principi che sottendono la "buona governance"⁴:

- **apertura**: il progetto integrato è uno strumento che favorisce il coinvolgimento di più attori attraverso operazioni di facilitazione relazionale tese a semplificare le procedure di accesso alle politiche pubbliche;
- **partecipazione**: l'approccio decisionale bottom up favorisce la partecipazione ai processi di definizione delle azioni di tutti i soggetti coinvolti negli stessi;
- **responsabilità**: la definizione e la gestione degli interventi è responsabilità del partenariato, un soggetto che deve farsi portavoce di interessi comuni e interloquire con i soggetti esterni per creare le condizioni di operatività in cui si muove l'azione comune;
- **efficacia**: la progettazione integrata si muove su una linea decisionale inclusiva che favorisce l'aderenza delle azioni politiche alle esigenze dei beneficiari e, più in generale, agli obiettivi di politica da cui essa è promossa;
- **coerenza**: le azioni intraprese dai singoli beneficiari progettuali devono essere aderenti alla strategia complessiva e comunemente condivisa.

Il progetto integrato di per se può stimolare l'introduzione, in alcuni ambiti territoriali o settoriali, di un approccio partecipativo esteso i cui elementi, tendenzialmente, modificano i ruoli e le funzioni delle parti in gioco. Non a caso è uno

⁴ I principi di "buona governance" sono dettati dal citato Libro bianco sulla governance della Commissione europea (Cfr. paragrafo 1).

strumento la cui natura tende ad essere fortemente condizionata dal contesto in cui si inserisce: rivolto alla creazione di capitale sociale e fortemente guidato dai soggetti pubblici dove non c'è una forte tradizione cooperativistica nel settore agricolo e nelle aree rurali; strumento di gestione efficace delle politiche pubbliche che si modella secondo le esigenze dei beneficiari, dove la tradizione di condivisione è storicamente consolidata.

Detto questo, è opportuno chiedersi se ci sia una dimensione "adeguata" in cui l'integrazione è favorita; quali sono gli elementi che determinano e condizionano i processi di integrazione; se questi elementi siano concettualizzabili.

I progetti integrati, nella loro architettura teorica, sembrano essere uno strumento di politica pubblica adeguato a favorire relazioni socio-economiche e, nello stesso tempo, a creare atmosfere organizzative capaci di regolare le azioni di una pluralità di soggetti portatori di interessi differenti. Lo scopo dell'indagine è quello di verificare quali elementi effettivamente si mettono in gioco nell'attuazione di una integrazione progettuale. Se questi elementi entrano in gioco in determinate dimensioni spaziali e temporali e quali processi organizzativi determinano (se ne determinano).

Poiché lo strumento, almeno nelle politiche di sviluppo rurale, è relativamente giovane e i processi di attuazione a livello regionale sono ancora allo stadio iniziale, ossia in una fase che non permetterebbe di analizzare l'applicazione in termini di efficacia sui rapporti e gli effetti che innesca a più livelli, si è deciso di indagare la progettazione integrata in realtà operative che già presentano un substrato organizzativo capace di inserire lo strumento in un contesto strategico più ampio, finalizzandolo alle proprie esigenze di sviluppo. Ciò significa analizzare se la gestione dei rapporti tra soggetti interni ed esterni al processo opera in un ambiente teso a favorire la partecipazione, la condivisione delle responsabilità attuative con i soggetti beneficiari delle politiche e se viene rispettata la coerenza tra esigenze locali e obiettivi più generali di sviluppo.

A tal fine si è deciso di procedere all'esame di un processo progettuale composito a servizio dello sviluppo socio-economico del territorio, rappresentato dall'area di produzione del Prosciutto San Daniele in Friuli Venezia Giulia, in cui sono stati attivati un PIF e un PIT. Quella sandanielese è un'esperienza composita, coinvolge soggetti di varia natura, integra azioni e politiche differenti, si muove con un'idea di sviluppo locale chiara che mira ad investire sul connubio prodotto-territorio. Inoltre, essa è inserita in un contesto territoriale in cui sono presenti soggetti che da tempo hanno alimentato percorsi di sviluppo basati sull'inclusione degli attori economici e sociali del territorio.

Nella conduzione dell'analisi di caso abbiamo incontrato i principali attori che operano sul territorio di San Daniele e studiato la letteratura che si è interessata di tale contesto territoriale. Il percorso di analisi ha tentato di verificare le ipotesi di partenza indagando sui seguenti aspetti:

- quali soggetti si sono attivati per promuovere la progettazione integrata e come hanno lavorato per arrivare alla definizione delle iniziative;
- quali sono state le relazioni e interazioni tra soggetti locali e pubbliche amministrazioni e come queste hanno condizionato i risultati ottenuti;
- quali reti sono state costituite e come funzionano nella strategia di sviluppo;
- quali ruoli hanno avuto le politiche nella strategia degli attori locali.

Nelle prossime pagine, vengono riportati i risultati dello studio, accompagnati da riflessioni maturate nell'ambito della domanda di ricerca in cui si inseriva l'analisi.

7.3 La progettazione integrata nel caso delle colline del Medio Friuli

Tra le Regioni che hanno scelto di utilizzare approcci integrati per la gestione degli interventi previsti dal Piano di sviluppo rurale 2007-2013, spicca il Friuli Venezia Giulia che prevede la possibilità di utilizzare una gamma abbastanza varia di strumenti di tale natura: Progetti integrati di filiera per il settore agroalimentare e quello forestale; Azioni collettive, Progetti integrati territoriali, approccio Leader, pacchetti di misure.

Alla progettazione integrata territoriale e di filiera è stato destinato il 16% delle risorse del PSR 2007-2013. Lo strumento utilizzato in Friuli, dal punto di vista operativo (box 7.1), prevede il finanziamento di progetti complessi presentati da un partenariato composto da soggetti portatori di interessi comuni facenti leva su una strategia finalizzata al raggiungimento di un obiettivo condiviso.

La scelta regionale di attivare le misure del PSR attraverso una procedura innovativa puntata all'efficacia dell'azione è stata premiata da una buona risposta in termini di progetti presentati per ognuno degli strumenti proposti.

Box 7.1 - La progettazione integrata nel PSR 2007-2013 del Friuli Venezia Giulia⁵

Il PSR Friuli Venezia Giulia prevede diverse tipologie di strumenti integrati:

1. Progetti integrati di filiera (PIF) e Progetti integrati di filiera forestale (PIFF), finalizzati a finanziare richieste di accesso coordinate alle misure del PSR, presentate da un insieme di imprese agroalimentari o forestali (ed eventuali altri soggetti) e caratterizzate da integrazioni verticali in atto o potenziali;
2. Progetti integrati territoriali (PIT), il cui obiettivo è il sostegno a progetti presentati da soggetti pubblici e privati operanti in un ambito territoriale sub-regionale che perseguano obiettivi coordinati di interesse economico, sociale e ambientale;
3. Azioni collettive (AC) agricole e forestali, una modalità semplificata di progettazione integrata di filiera finalizzata al rafforzamento e all'integrazione di un unico segmento di filiera e al raggiungimento di un risultato specifico di carattere produttivo o ambientale.

I PIF sono destinati a partenariati composti da soggetti che agiscono lungo una filiera produttiva e che presentano un progetto di sviluppo finalizzato a favorire il miglioramento organizzativo della filiera di riferimento. La strategia di azione dei progetti deve essere calibrata sull'obiettivo competitività del PSR e può utilizzare le misure a favore degli investimenti nelle imprese agroalimentari e forestali; per la qualità e per l'introduzione di metodi produttivi che favoriscano la protezione dell'ambiente e della salubrità alimentare.

I PIT prevedono il finanziamento di progetti promossi da partenariati di natura pubblico-privata che favoriscano l'adozione di strategie d'intervento condivise e rispondenti alle esigenze di tutti gli attori locali. A supporto della strategia del progetto possono essere utilizzate gran parte delle misure previste dal PSR Friuli (misure per la competitività settoriale, per la valorizzazione e protezione dell'ambiente naturale, per la diversificazione delle attività produttive e la qualità della vita nelle aree rurali).

Le Azioni Collettive sono invece una sorta di PIF semplificato che permettere a più operatori dello stesso settore, segmento produttivo o territorio di presentare la richiesta di contributo per una serie coordinata di interventi, senza l'obiettivo esplicito di costruire relazioni strutturate tra i partecipanti mediante accordi formali di partenariato.

Le risorse messe a disposizione per la progettazione integrata ammontano a circa 43 milioni di euro.

L'area di produzione del Prosciutto San Daniele ha colto l'occasione della progettazione integrata presentando due progetti: il primo a valenza territoriale, basato sull'esigenza di valorizzare le peculiarità naturali dell'area in cui avviene tale produzione; il secondo inserito nel contesto di produzione della filiera del Prosciutto San Daniele.

⁵ Le informazioni contenute nel presente box sono state tratte dal bando pubblico per la presentazione delle domande di progetto integrato a valere sul PSR 2007-2013 della Regione Friuli Venezia Giulia e dal Regolamento generale di attuazione del Programma di sviluppo rurale 2007-2013.

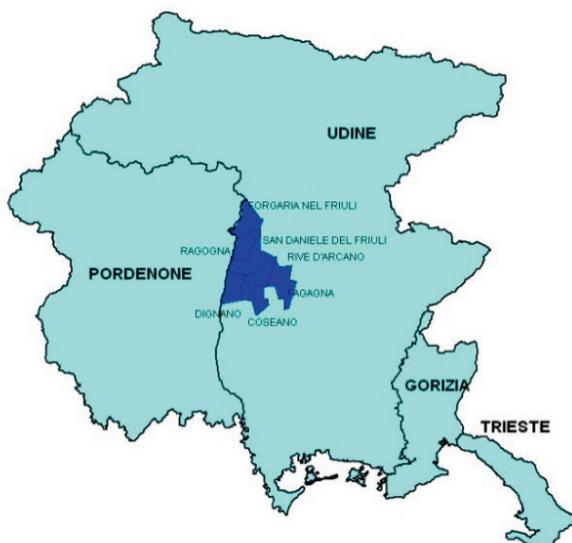
Tale vitalità propositiva, che si traduce nel cogliere le opportunità di investimento proposte da politiche pubbliche, è da collegarsi sia alla capacità organizzativa di cui si è dotata l'area nel corso del tempo grazie ad un sistema produttivo fortemente organizzato e concentrato, sia al contesto socio-istituzionale che da sempre accompagna e favorisce i processi di sviluppo.

7.3.1 Il contesto di riferimento

L'area collinare del Medio Friuli corrisponde a sette comuni della Provincia di Udine: Coseano, Dignano, Forgaria nel Friuli, Fagagna, Ragogna, Rive D'Arcano e San Daniele del Friuli (figura 7.1) e copre una superficie di 197 kmq all'interno dell'arco collinare morenico.

Essa presenta caratteristiche orografiche e pedologiche particolarmente favorevoli alle attività agroalimentari, il territorio è perlopiù collinare con un clima piuttosto temperato. La felice collocazione orografica ha permesso all'area di dotarsi di infrastrutture idonee e di un sistema logistico che, insieme alla relativa vicinanza ai principali poli urbani e turistici della Regione e del Nord Italia, ha favorito la nascita e lo sviluppo di attività economiche e una certa stabilità nei processi demografici.

Figura 7.1 - I Comuni dell'area di San Daniele



Le dinamiche socio-economiche portano a classificare l'area come territorio tipicamente rurale e, per certi versi, marginale rispetto ad altre aree regionali. In questo senso, basta registrare il valore aggiunto medio pro capite (tabella 7.1) decisamente più basso rispetto a quello del resto della Regione. Per quanto riguarda, invece, le caratteristiche territoriali, l'area è piuttosto eterogenea, si va da contesti di pianura a forte specializzazione agricola (Coseano e Dignano) a territori montani e pedemontani dove il settore primario è legato ad attività di tipo tradizionale.

Tabella 7.1 - Caratteristiche strutturali dei Comuni del San Daniele (2010, 2006)

	Superficie kmq	Abitanti	Densità (ab./kmq)	VA (mln €)*	VA pro-capite*
Coseano	24	2.291	95,7	65,8	29.232
Dignano	27,2	2.406	88,6	35,5	14.699
Fagagna	37	6.306	170,3	129,2	20.827
Forgaria nel Friuli	29,1	1.869	64,2	30,5	15.759
Ragogna	22,4	2.974	132,6	28,5	9.468
Rive d'Arcano	22,4	2.464	109,9	27,2	11.436
San Daniele del Friuli	34,7	8.222	237,2	199,2	24.861
Distretto San Daniele	196,8	26.532	134,8	516	19.686
FVG	7.858,40	1.216.016	155	30.402	25.117
<i>Distretto / FVG (%)</i>	<i>2,5</i>	<i>2,2</i>	<i>87,1</i>	<i>1,7</i>	<i>78,4</i>

* Dati 2006.

Fonte: Regione Friuli Venezia Giulia (2009), Camera di commercio di Udine (2011).

Dal punto di vista demografico, il territorio di San Daniele, conta poco meno di 27.000 abitanti (tabella 7.1), tassi medi di densità abitativa (135 ab./kmq) e un bilancio demografico positivo (+3,4% nel 2010 rispetto al 2001) in netta controtendenza rispetto ai tassi di decrescita registrati, in genere, dai piccoli comuni del Friuli e del resto d'Italia. Le dinamiche demografiche registrate sono un chiaro segnale del processo di crescita del sistema territoriale nel corso degli ultimi decenni. Al periodo di generale riorganizzazione del sistema economico corrisponde un processo di crescita demografica (tabella 7.2) quasi unico in una Regione che dal dopoguerra fino alla fine degli anni '90 ha registrato cali demografici, seppur contenuti, costanti, attenuatisi solo di recente grazie ai fenomeni migratori.

Il 4% della popolazione residente è composto da immigrati. Questa fetta di popolazione cresce costantemente, in media del 25% annuo contro un valore regionale pari al 17%: la presenza di attività economiche a forte intensità di lavoro

ro (allevamento suinicolo e salumifici artigianali) e che richiedono manodopera a bassa specializzazione sono un richiamo costante per gli stranieri.

Tabella 7.2 - Dinamica demografica della popolazione dell'area del San Daniele

Comune	1971	1981	1991	2001	2010	Var. % 2010/01	Var. % 2010/71
Coseano	2.442	2.351	2.205	2.214	2.291	3,5	-6,2
Dignano	2.575	2.638	2.549	2.326	2.406	3,4	-6,6
Fagagna	5.253	5.823	5.949	6.035	6.306	4,5	20
Forgaria nel Friuli	2.187	2.058	2.011	1.907	1.869	-2	-14,5
Ragogna	3.018	3.020	3.011	3.006	2.974	-1,1	-1,5
Rive d'Arcano	2.527	2.443	2.338	2.284	2.464	7,9	-2,5
San Daniele del Friuli	6.764	6.890	7.439	7.893	8.222	4,2	21,6
Distretto San Daniele	24.766	25.223	25.502	25.665	26.532	3,4	7,1
FVG	1.213.532	1.233.984	1.197.666	1.183.764	1.234.079	4,3	1,7
<i>Distretto / FVG (%)</i>	<i>2,04</i>	<i>2,04</i>	<i>2,13</i>	<i>2,17</i>	<i>2,15</i>		

Fonte: ISTAT - Censimenti della popolazione.

L'economia del territorio

Il sistema economico dell'area del San Daniele è storicamente incentrato sul settore manifatturiero, anche se negli ultimi decenni si registra una sempre più massiccia presenza di attività terziarie legate ai servizi alle imprese e al turismo.

Nonostante la vocazione manifatturiera dell'area, attualmente, sia legata ai prodotti alimentari, le attività agricole (il primo anello della filiera) sono del tutto residuali in termini di unità locali e addetti. Solo il 17% delle aziende è ascrivibile al settore agricolo; in totale, le imprese sono 1.695, la SAU corrisponde a 1.444 ettari (tabella 7.3) e gli addetti (fissi e stagionali) sono circa 3.000.

L'ultima rilevazione censuaria disponibile registra per l'area una forte contrazione delle imprese agricole (-16%), a cui è corrisposta una più contenuta diminuzione della superficie agricola utilizzata, elemento questo che si traduce nella crescita della dimensione media aziendale, passata dai 3,5 ettari del '90 ai 5,8 del 2000 (tabella 7.3). Questo processo di "specializzazione" delle imprese agricole (nel senso che sembrano sopravvivere le aziende più adeguate a sostenere processi produttivi orientati al mercato) è particolarmente evidente nel settore suinicolo, legato alla produzione agroalimentare. In questo caso, in un decennio le imprese si sono dimezzate, mentre è cresciuta del 14% la presenza di capi suini. La dimensione media degli allevamenti è passata da 25 a 61 capi. I piccoli allevatori

locali hanno lasciato spazio ad alcune imprese più grosse ed intensive che meglio rispondono alle esigenze delle imprese di trasformazione presenti nell'area.

Va precisato, comunque, che si tratta di casi sporadici che non hanno trasformato la vocazione agricola dell'area ancora legata ad assetti aziendali di tipo tradizionale basati su imprese di piccole dimensione a gestione familiare. In un certo senso, questo tipo di agricoltura risponde alla strategia di conservazione ambientale e paesaggistica, da tempo difesa e promossa da tutti i soggetti che partecipano alla pianificazione territoriale. Il diffondersi di allevamenti intensivi potrebbe minare l'equilibrio ambientale e bloccare le speranze di ulteriore crescita dell'economia locale legate alle attività turistiche e ricreative.

Al processo di specializzazione produttiva, seppure contenuto, corrisponde ad un processo di concentrazione territoriale dell'agricoltura, in particolare dell'allevamento, nei comuni di Coseano e Rive d'Arcano, ossia in quelli maggiormente vocati dal punto di vista ambientale all'attività agricola.

Tabella 7.3 - Il settore agricolo dell'area del San Daniele

Comune	Aziende agricole			SAU			Δ dimensione media az. 00/90	Aziende con allevamenti				
	1990	2000	Δ 00/90	1990	2000	Δ 00/90		1990	2000	Δ 00/90	Δ 00/90 imp. con suini	Δ 00/90 capi suini
Coseano	344	261	-24	2.189	2.118	-3	28	136	77	-43	-39	111
Dignano	464	265	-43	1.404	1.249	-11	56	280	138	-51	-52	-18
Fagagna	632	412	-35	2.377	2.215	-7	43	429	68	-84	-73	-50
Ragogna	442	134	-70	721	725	1	232	125	36	-71	-5	-8
Rive d'Arcano	365	283	-23	1.550	1.569	1	31	172	183	6	-63	76
S. Daniele del Friuli	355	298	-16	1.375	1.444	5	25	230	71	-69	-44	-77
Forgaria nel Friuli	332	42	-87	566	528	-7	638	70	38	-46	-79	-76
Distretto S. Daniele	2.934	1.695	-42	10.181	9.848	-3	67	1.442	611	-58	-54	14

Fonte: ISTAT, Censimenti dell'agricoltura.

Il principale comparto produttivo, come dicevamo poc'anzi, è legato alle attività manifatturiere. Queste attività sono cresciute in maniera costante dagli anni '70 in poi (tabella 7.4) così come l'occupazione che esse garantiscono e che negli ultimi anni interessa oltre 3.500 persone (il 14% della popolazione totale dell'area).

Tabella 7.4 - Imprese manifatturiere presenti nell'area di San Daniele

Anni	UL	Addetti	Dimensione media
1971	291	2.291	7,9
1981	404	3.123	7,7
1991	382	2.940	7,7
2001	353	3.392	9,6
2006	332	3.580	10,8

Fonte: ISTAT, *Censimenti dell'industria*.

La composizione per comparto del settore si è andata modificando nel tempo; infatti, se sino a metà degli anni '80 si registrava la presenza di imprese legate alla produzione di calzature (nello specifico pantofole, tanto che fino ad un decina di anni fa l'area veniva definita "distretto della pantofola"), oggi il comparto di riferimento è quello agroalimentare che al 2006 registra la presenza di 81 imprese e 1.163 addetti, rispettivamente il 24% delle imprese manifatturiere e il 32% dell'occupazione ad esse legata⁶.

Naturalmente, la principale attività agroalimentare dell'area è quella delle trasformazioni di carni suine che, in circa cinquant'anni ha trasformato una tradizione prettamente familiare in un prodotto di largo consumo che conta circa 30 imprese manifatturiere, 500 addetti, la produzione di 2,7 milioni di prosciutti e un fatturato annuo di oltre 300 milioni di euro.

Il sistema produttivo agroalimentare dai primi anni 2000 è stato riconosciuto, con legge regionale, "Distretto industriale a vocazione agroalimentare" grazie alla concentrazione e alla specializzazione produttiva che il comparto ha dimostrato in termini di imprese presenti, addetti, livelli commerciali e organizzazione della filiera produttiva. Il distretto è tra i più vitali a livello nazionale, con tassi di crescita piuttosto stabili, sostenuti anche dalla capacità esportativa e una forte propensione all'introduzione di innovazioni di processo e di prodotto⁷.

Più di recente, anche grazie al volano della tipicità agroalimentare e ad una ben precisa azione di marketing territoriale, sono cresciute le attività legate al turismo. Nel giro di un decennio, le strutture ricettive sono raddoppiate così come i posti letto e le attività complementari che la presenza di visitatori generalmente richiede. Tra queste spiccano le attività agrituristiche, le strutture ricettive di questo tipo si sono triplicate così come i posti letto che esse mettono a disposizione.

⁶ Dati ISTAT, Camera di commercio di Udine e Parco agroalimentare di San Daniele.

⁷ La breve descrizione delle caratteristiche economiche dell'area si rifà a più approfondite analisi a cura della Camera di commercio di Udine e della Fondazione Intesa-San Paolo.

Le dinamiche socio-economiche dell'area: da territorio rurale a distretto industriale

Il prosciutto di San Daniele è uno dei più noti prodotti di qualità italiani a cui si lega l'immagine oltre che lo sviluppo socio-economico dell'intera area di produzione.

Nonostante la produzione trovi testimonianze storiche risalenti al Medioevo, essa si è strutturata in un periodo piuttosto recente, divenendo un fenomeno produttivo a tutti gli effetti solo a partire dagli anni '50. È in questo periodo che alcune famiglie trasformano una peculiarità produttiva legata al consumo locale, se non familiare, in prodotto artigianale volto a rispondere ad esigenze di mercato che in quel periodo si vanno massificando. Ai produttori locali, negli anni '60, si affiancano imprenditori agroalimentari provenienti dalle Regioni limitrofe che trasferiscono parte del proprio processo di lavorazione in un territorio che offre un marchio di qualità, ambiente produttivo favorevole e manodopera specializzata a basso costo.

Con il crescere dei volumi di produzione, emerge l'esigenza di conservare la tradizione produttiva locale e di difendere la fama che il prodotto incontra sui mercati nazionali ed esteri. È questa la ragione che spinge alcuni cittadini, i produttori e le istituzioni locali a creare un consorzio di tutela teso a proteggere e a valorizzare la peculiarità produttiva dell'area.

Il 1961 è l'anno di nascita del Consorzio di tutela del Prosciutto San Daniele, ad esso fanno capo le 16 aziende di produzione allora attive, con il benestare delle Istituzioni pubbliche per un'azione comune volta alla tutela della principale produzione locale. L'adesione volontaria al Consorzio prevede per i produttori il rispetto di una serie di norme tese a garantire un livello adeguato di qualità per la produzione del prosciutto. Nello stesso tempo, il Consorzio intraprende una vera e propria azione di lobbying (di concerto con il distretto del Prosciutto di Parma), sostenuta da una forte campagna pubblicitaria, per l'ottenimento del riconoscimento normativo nazionale del sistema di produzione adottato e, quindi, di un marchio d'origine a protezione del prodotto (Clara, 1999). Questo riconoscimento arriverà nel 1970 con la legge n. 507 che, recependo le norme di autoregolamentazione produttiva stabilite dal Consorzio, riconosce al prosciutto San Daniele una Denominazione d'origine controllata (DOC).

Con il riconoscimento della DOC, il Consorzio avvia un lungo percorso di adeguamento delle produzioni agli standard minimi imposti dalla legge attraverso una strategia d'azione volta, da un lato, a salvaguardare le singole modalità produttive aziendali e, dall'altro, a sanzionare comportamenti produttivi e commerciali che potessero mettere in discussione l'operazione di tutela qualitativa intrapre-

sa. Infatti, non è stato facile definire chiaramente quali dovessero essere ruoli ed obblighi degli associati e del Consorzio.

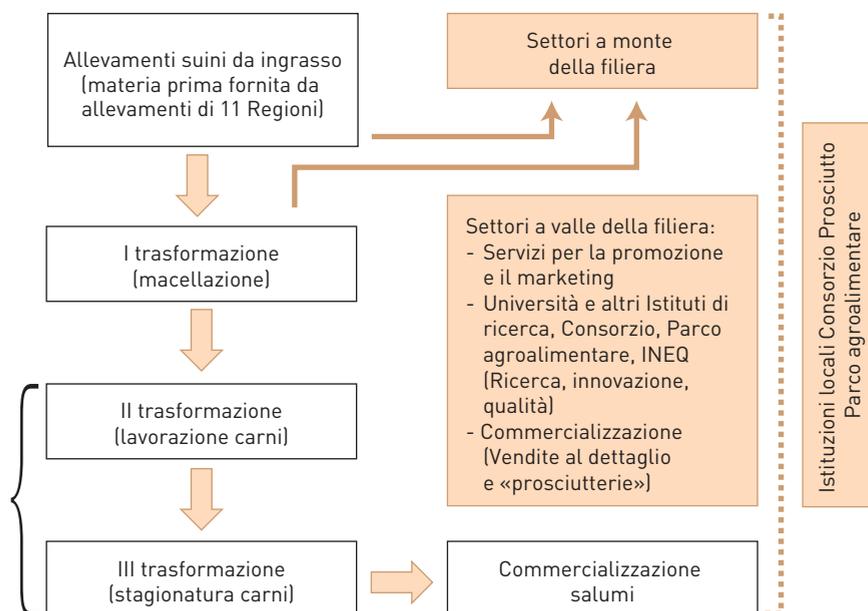
Negli anni '80, il Consorzio incrementa la sua produzione con tassi di crescita annui pari al 26%; nello stesso tempo si accorge di non essere vocato ad un mercato di massa a costo di perdere immagine e fiducia da parte dei consumatori abituali. Un piano triennale, presentato nel 1989, stabilisce, quindi, dei massimali di produzione che possono fregiarsi del marchio di qualità. La quota è introdotta gradualmente e accompagnata da un'azione tesa ad assicurare ai produttori il recupero degli investimenti sostenuti negli anni precedenti, proprio per evitare l'abbandono da parte di alcuni associati in quel momento fortemente attratti da un mercato in continua crescita.

Negli anni '90 il prosciutto San Daniele ottiene il riconoscimento di Denominazione di origine protetta (DOP) previsto dal regolamento comunitario 2081/92 e il Consorzio diventa il soggetto garante dei sistemi produttivi adottati. In questi anni, però, l'area si trova ad affrontare una forte crisi, dovuta alla stagnazione del mercato, che porta alcuni produttori locali a cedere le proprie aziende a grandi multinazionali alimentari. La reazione al momento di crisi porta comunque a riflettere su nuove azioni di sviluppo che si tradurranno, grazie anche ad alcune scelte politiche regionali, in un generale ripensamento delle strategie di azione.

Dieci anni dopo, la filiera produttiva fa un ulteriore salto organizzativo con il riconoscimento del **Distretto agroalimentare di San Daniele** grazie alla specializzazione produttiva che essa presenta e, soprattutto, al sistema di relazioni e servizi (l'atmosfera) creatosi nell'area a supporto della principale attività produttiva, capace, tra l'altro, di trascinare lo sviluppo di altre produzioni agroalimentari tradizionalmente presenti sul territorio. Per questo motivo e per riorientare la strategia di sviluppo locale a favore di un territorio capace di far leva su tutte le proprie peculiarità, la gestione del distretto è affidata ad una Agenzia di Sviluppo a partecipazione pubblico-privata, i cui principali attori sono il Consorzio di tutela del Prosciutto e i comuni dell'area.

A distanza di cinquant'anni, la realtà produttiva si presenta matura. Una costante azione di valorizzazione della cultura locale ed un processo di lenta evoluzione di una produzione di nicchia ha portato alla nascita di un sistema produttivo di eccellenza, centrato sull'industria di lavorazione della carne ma che coinvolge l'intero comparto agroalimentare.

Figura 7.2 - La filiera del San Daniele: organizzazione e attori



Fonte: Nostra elaborazione.

La produzione del San Daniele si dipana lungo una filiera segmentata che ha sviluppato un indotto a monte e a valle delle imprese principali (figura 7.2). L'approvvigionamento di materia prima è garantito da allevamenti situati nel Centro e nel Nord Italia che producono secondo le regole imposte dal Consorzio e, solo in piccola parte, da aziende locali.

Il primo "anello produttivo" locale della filiera riguarda la macellazione, eseguita nelle numerose strutture private e (alcune) pubbliche dell'area. I macellatori sono attori particolarmente importanti nel processo produttivo in quanto si occupano dell'approvvigionamento della materia prima, intrattengono rapporti con gli allevatori e stabiliscono il prezzo delle carni. Essi, pur garantendo alle imprese di trasformazione il rispetto dei requisiti di qualità, gestiscono le fasi di selezioni del prodotto secondo le proprie strategie d'impresa. Questo processo tende, però, a sottrarre valore aggiunto alla produzione primaria e limita i trasformatori nella scelta dei prodotti di riferimento loro più congeniali.

La seconda fase di trasformazione riguarda la preparazione degli insaccati a cui

segue il terzo stadio di lavorazione legato alla stagionatura, che viene eseguita secondo le tradizioni produttive di ogni singola impresa. Il prodotto finito è, quindi, pronto per la commercializzazione che per circa l'85% si presenta ai mercati con marchio DOP.

Alcuni produttori, in tempi recenti, hanno allungato la filiera attivando servizi di ristorazione (*prosciutterie*) gestiti direttamente o affidati in franchising, nei quali, oltre ai salumi, vengono serviti e venduti tutti i prodotti locali dell'area del Distretto. Le *prosciutterie*, nate per il mercato di prossimità, hanno, più di recente, travalicato i confini locali portando i prodotti dell'area di San Daniele nei principali poli urbani italiani (Roma e Milano) e nelle principali aree turistiche del Nord Italia.

A monte della filiera, numerose sono le attività volte a fornire servizi di varia natura. Tra questi, spiccano quelle messe a punto:

- dal Consorzio di Tutela, che offre servizi tesi soprattutto a garantire e migliorare la qualità del prodotto e a tal fine collabora con strutture pubbliche e private di ricerca (Istituto Nord Est Qualità e Università). Inoltre, l'attività della struttura è rivolta alla promozione commerciale dei prodotti;
- dal Parco agroalimentare, che fornisce servizi per il miglioramento della qualità e per la valorizzazione del prodotto in chiave di marketing territoriale;
- dalle istituzioni locali, anche in questo caso tese a favorire la valorizzazione del prodotto.

Volendo analizzare i punti di forza e di debolezza della filiera del San Daniele salta all'occhio che, spesso, quelli che sono gli elementi cardine del processo produttivo si traducono in criticità con cui si confrontano i soggetti in esso coinvolti. La segmentazione spinta del processo produttivo se da un lato assicura il mantenimento degli elementi tradizionali del prodotto, dall'altro tende ad aumentare i costi di produzione e rende complicato il processo di concertazione e definizione di strategie produttive tra i diversi attori della filiera. L'attività del Consorzio di tutela, così come quella di tutti gli altri soggetti che fanno da cornice istituzionale, garantisce controlli accurati e politiche che tendono ad accompagnare i costi di gestione che le imprese affrontano per il mantenimento degli standard qualitativi imposti dal disciplinare di produzione. Spesso, però, lo stesso soggetto ha dovuto combattere comportamenti speculativi che avrebbero trasformato l'area in una sorta di *catena di montaggio del prosciutto* (o, come sono soliti dire alcuni produttori locali, in una *Taiwan del prosciutto*)⁸, le cui condizioni di contesto (bassa conflittualità nei rapporti di lavo-

8 Dall'Ava C. (2009), "Distretto Parco Agro-alimentare di San Daniele" in I Rapporto dell'Osservatorio Nazionale Distretti.

ro, salari contenuti, vocazione alla produzione)⁹ sono particolarmente attrattive per grossi gruppi alimentari del settore. Non a caso, l'azione dei soggetti istituzionali, soprattutto dopo il riconoscimento del distretto, ha teso a legare prodotto e territorio spingendo i produttori locali ad identificarsi nei caratteri tipici dell'area e ad essere i principali promotori dello sviluppo del territorio nel suo complesso.

7.3.2 *Interessi economici e gestione dello sviluppo locale: attori e idee del sistema territoriale*

Alcuni degli esempi più riusciti di sviluppo di comunità locali hanno una lunga storia alle spalle che ha creato le giuste premesse per un ambiente adatto allo sviluppo di relazioni tra soggetti individuali e collettivi che alimenta la cooperazione e la fiducia e permette la creazione di economie esterne. È questo il caso dell'area delle Colline Friulane, che si identifica soprattutto nel Comune di San Daniele del Friuli, sede di una delle principali produzioni dell'agroalimentare italiano, l'omonimo prosciutto DOP.

La storia di quest'area ha radici profonde ed ha lasciato testimonianze antiche che ancora oggi caratterizzano non solo il paesaggio culturale del comprensorio ma anche le sue tradizioni socio-economiche. Nello stesso tempo, c'è un momento preciso in cui gli attori istituzionali e quelli economici sembrano decidere che sia arrivato il momento adatto per promuovere la propria identità culturale in termini di entità territoriale e di realtà produttiva, attraverso la protezione e la valorizzazione di ciò che il territorio offre e dei saperi stratificatisi nel tempo.

Negli anni '60 fanno comparsa due protagonisti indiscussi di quelli che saranno i futuri scenari di sviluppo: la Comunità delle Colline del Friuli e il Consorzio di tutela del Prosciutto San Daniele, di cui si è ampiamente parlato in precedenza. Due soggetti di natura estremamente diversa, ma che hanno alimentato, tra alti e bassi, le interazioni socio-economiche che naturalmente si creano in un contesto territoriale contiguo.

Attore chiave dello sviluppo locale e motore strategico del sistema produttivo è il Consorzio di tutela, cresciuto di pari passo con la specializzazione produttiva e che oggi coinvolge tutti gli attori della filiera (i 31 prosciuttifici ubicati nel Comune di San Daniele, gli allevatori locali, le imprese di macellazione operanti nel circuito

9 CNEL (2004), I lineamenti fondamentali della contrattazione territoriale contenuta nell'archivio del CNEL e la contrattazione territoriale nei distretti industriali.

della DOP). Il Consorzio sintetizza la filiera produttiva ed opera essenzialmente su tre fronti: tutela e vigilanza della qualità, promozione e commercializzazione, servizi alle imprese di concerto con altri attori locali.

Il secondo attore dell'area è la Comunità collinare del Friuli, un consorzio di comuni, che, ben 40 anni prima di leggi in materia¹⁰, si costituisce per favorire la gestione associata di servizi specifici afferenti le municipalità. Il Consorzio intercomunale nasce dall'idea di un politico locale che spinge i comuni del comprensorio collinare della Provincia di Udine a consorziarsi per condividere strategie sinergiche di azione e avviare attività di gestione consortile di servizi, quali l'istruzione, la gestione del patrimonio naturalistico e la promozione e valorizzazione territoriale.

La Comunità collinare, propone un modello organizzativo e amministrativo teso alla gestione di diversi compiti e servizi che i singoli comuni o non avevano ancora istituito o non erano in grado di gestire singolarmente. Il Consorzio avvia una forte azione per il riconoscimento della Comunità, ottenuto nel 1970 quando la Regione istituisce la Comunità collinare del Friuli quale consorzio volontario di 13 comuni, tra cui i sette dell'area di produzione del Prosciutto San Daniele. Il riconoscimento permette la piena operatività al Consorzio, che si dota di uffici ed assiste i comuni nella progettazione di opere pubbliche e nella gestione dei servizi sociali, prima, e socio-sanitari, successivamente.

La gestione dell'emergenza seguita al terremoto del 1976 che investì gravemente l'area, permette alla Comunità collinare di definire il senso del proprio ruolo a livello territoriale e del valore aggiunto dell'azione sinergica fra vari livelli istituzionali per il raggiungimento di un obiettivo comune. Dopo l'evento sismico, l'attività della Comunità collinare si incentra, attraverso l'utilizzo di risorse comunitarie, nazionali e regionali, sulla gestione delle risorse energetiche e il recupero dell'ambiente e del territorio, attività quest'ultima che impegna tutt'ora gran parte degli interventi attuati.

La Comunità collinare, però, a seguito della riforma dell'assetto giuridico delle autonomie locali previsto dalla legge n. 142/90 (*cf.* nota 9), perde parte della sua natura. Il rispetto della succitata norma di riordino porta profondi cambiamenti nello statuto del Consorzio: un'assemblea consortile formata esclusivamente dai sindaci dei comuni consorziati; la presidenza dell'assemblea affidata a rotazione annuale ai sindaci; un consiglio di amministrazione formato, invece, solo da soggetti esterni all'assemblea consortile. Questo riassetto organizzativo

¹⁰ Per una specifica definizione giuridica delle Unioni di comuni bisogna aspettare la legge n. 142 del 1990 che riforma l'ordinamento delle autonomie locali.

tende a trasformare la Comunità collinare da Consorzio ad adesione volontaria a cui i comuni affidavano specifiche funzioni secondo esigenze e strategie d'azione condivise, in un Ente essenzialmente gestionale e comporta il ritorno della programmazione territoriale sotto l'ala dei comuni. Il nuovo statuto propone una dimensione più politicizzata degli organi della Comunità, che è quindi costretta a riadattarsi ai cambiamenti che la politica impone. Il nuovo riassetto organizzativo ha, di fatto, indebolito il Consorzio, a cui sono state sottratte alcune competenze di pianificazione territoriale e di gestione dei servizi territoriali.

Inoltre, il sistema di imprese e quello istituzionale, pur lavorando in maniera sinergica allo sviluppo del comprensorio di riferimento, rimangono entità separate con obiettivi e strategie di azione legate alla propria natura. Questo almeno fino al 1999, quando la Regione decreta, a norma della legge regionale n. 27, il riconoscimento, per alcune realtà produttive locali, dello status di distretto industriale. La forte concentrazione di piccole e medie imprese specializzate nella produzione artigianale agroalimentare, l'occupazione da esse generata, il sistema di servizi ad esso riconducibile sono gli elementi che fanno dell'area sandanielese un distretto industriale a vocazione agroalimentare.

Secondo la legge regionale sopra citata il distretto deve dotarsi di un organismo di gestione, un'Agenzia di sviluppo del distretto industriale (ASDI). È questa l'occasione giusta per sintetizzare in un unico organismo le esigenze di sviluppo fino ad allora gestite in chiave imprenditoriale dal Consorzio di tutela e socio-istituzionale dalla Comunità consortile e dai comuni. Nasce così l'ASDI Parco agroalimentare di San Daniele¹¹, una società consortile a partecipazione mista dove il 51% delle quote è detenuto da soggetti pubblici (i sette comuni del Distretto e la Provincia di Udine) e il restante 49% è detenuto da soggetti privati (il Consorzio del Prosciutto San Daniele, il Consorzio del Formaggio Montasio, associazioni di categoria di varia natura e la Camera di commercio di Udine). Ad una partecipazione finanziaria a maggioranza pubblica, corrisponde una gestione amministrativa a preponderanza privata, dove la presidenza è affidata ad un rappresentante istituzionale (comuni, provincia) mentre i consiglieri sono soprattutto soggetti privati, anche perché il Parco è sempre e comunque una società di gestione di un distretto industriale che, viste le peculiarità del prodotto cui è legato, si è data obiettivi più ampi di sviluppo territoriale.

Come nella compagine societaria, anche negli obiettivi e nella strategie di

11 L'ASDI Parco agroalimentare di San Daniele viene ufficialmente istituita con la legge regionale n. 4 del 2005.

intervento il Parco sintetizza le idee e i fabbisogni delle due anime che lo compongono, favorendo un'azione di integrazione orizzontale e verticale tra gli attori locali concentrata su tematiche d'intervento, quali lo sviluppo del settore agroalimentare e la valorizzazione del territorio e dell'ambiente naturale.

La scelta di affidare ad una società mista la gestione delle attività del distretto industriale risponde anche ad una precisa strategia degli imprenditori locali coinvolti nel processo produttivo del San Daniele. Il Consorzio del prosciutto, avrebbe potuto essere l'ente naturalmente chiamato a gestire le dinamiche di sviluppo della filiera produttiva che avevano permesso l'ottenimento del riconoscimento dell'area distrettuale. Ma il Consorzio di San Daniele, in quanto ente di natura privata ad adesione volontaria, non avrebbe potuto gestire un processo di sviluppo complesso, capace di comprendere le altre realtà produttive agroalimentari e soprattutto la gestione di processi di crescita che coinvolgessero anche il sistema territoriale di riferimento. La struttura, al suo interno, infatti, incarna due anime: da un lato i grossi gruppi industriali, che affidano ad essa il ruolo di garante della qualità e di valorizzazione commerciale; dall'altro i piccoli produttori artigianali, che vedono nel Consorzio un indubbio punto di tutela della propria attività e la possibilità di investire su qualità ed innovazione attraverso l'azione di stimolo che questo soggetto propone. Le due anime, pur lavorando in assoluto equilibrio, ottenuto grazie ad un processo di concertazione implementatosi nei lunghi anni di convivenza nella struttura consortile, spesso si confrontano su indirizzi strategici differenti che hanno spinto i produttori locali ad affidarsi ad altre strutture per nuove idee di sviluppo della filiera produttiva. Il Consorzio tutela il marchio produttivo e le attività ad esso collegato, il mantenimento di attività produttive di piccole e medie dimensioni necessita, invece, di un approccio dinamico allo sviluppo fondato anche sul microcosmo (territoriale, ambientale e culturale) che ha garantito successo e fama al prosciutto.

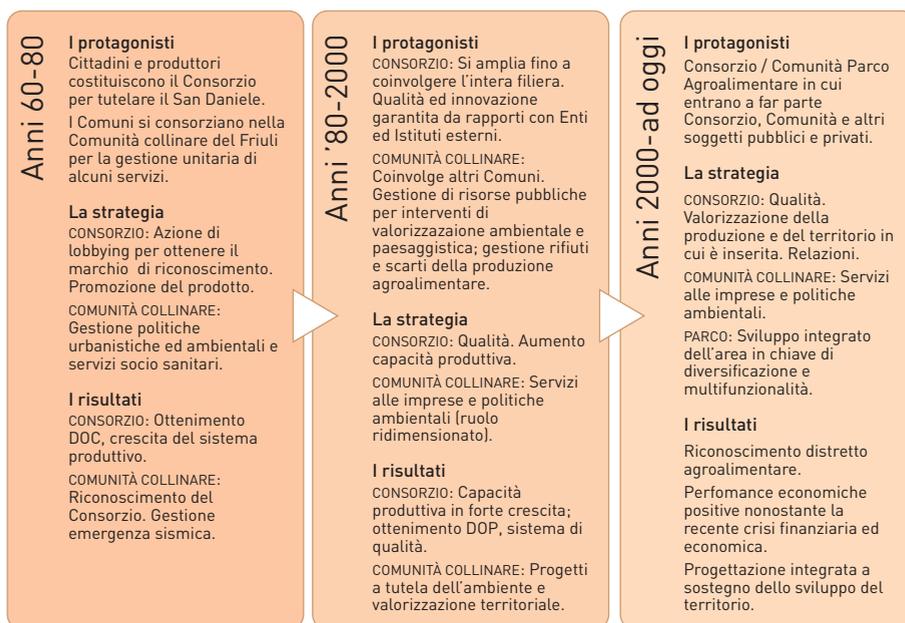
Naturalmente, le azioni e le attività della società di distretto sono complementari all'azione del Consorzio, che conserva la propria natura e vede nel Parco agroalimentare un soggetto volto a consolidare l'immagine positiva del territorio in cui è ubicata la produzione. I compiti del Parco vanno, quindi, nella direzione di valorizzazione del territorio, nello sviluppo del turismo e delle attività terziarie, nella promozione di altri prodotti agroalimentari dell'area.

Quest'ultima attività è quanto mai funzionale allo sviluppo della filiera suinicola, in quanto l'ultima frontiera di sviluppo delle imprese del Consorzio è quella della vendita diretta e della ristorazione in chiave enogastronomica, un marketing possibile solo quando il prodotto è identificabile in un contesto territoriale salubre,

nella presenza di tradizioni, storia e cultura, nell'ampia offerta di luoghi da visitare e di servizi turistico-ricreativi.

Il Parco agroalimentare ha il compito di lavorare sul contesto in cui è localizzata l'attività di lavorazione del Prosciutto. La presenza degli Enti locali e di altri soggetti locali assicura il coordinamento delle attività e l'integrazione delle strategie di azione.

Figura 7.3 - I protagonisti dell'area



Fonte: Nostra elaborazione.

Consorzio, Comunità collinare e Parco agroalimentare naturalmente non sono gli unici soggetti che partecipano al processo decisionale e operativo dell'area. La gestione del patrimonio naturale e la pianificazione territoriale sono attività nelle mani delle singole amministrazioni comunali, che seppur consorziate nella Comunità collinare (soprattutto a seguito del suo ridimensionamento di cui si è parlato precedentemente), non hanno avviato per queste funzioni una gestione effettivamente unitaria.

Le pressioni di urbanizzazione spinta che stanno trasformando il Nord Italia in quella che sociologi e urbanisti chiamano "città diffusa", ossia un'area metropo-

litana senza soluzioni di continuità che va da Bologna a Cuneo, coinvolge, in Friuli, proprio l'area del San Daniele che si trova in posizione baricentrica rispetto alla direttrice di tale fenomeno. Questo processo, nello stesso tempo, implica concorrenzialità nell'uso del suolo e pressioni lobbistiche sui comuni per le concessioni d'uso; ed è alimentato, tra l'altro, dalle precarie condizioni finanziarie in cui versano gli enti locali, che spinge i comuni dell'area a dotarsi di un numero spropositato di aree commerciali o industriali, che spesso non scaturiscono da una effettiva necessità del sistema produttivo locale – non bisogna dimenticare che stiamo parlando di comuni di piccole dimensioni (l'area copre una superficie di 197 kmq) e di poco meno di 27.000 abitanti; infine, sottrae territorio all'agricoltura, alle attività turistiche e deturpa il paesaggio locale, pertanto andrebbe gestito in maniera condivisa tra gli enti locali e concertato con la società civile e gli attori economici.

La Comunità collinare, nonostante non avesse deleghe in materia di pianificazione territoriale, avrebbe potuto gestire azioni concertative in tal senso tra i comuni. Ma tutti i tentativi fatti sono falliti. Oggi, però, i comuni hanno pienamente sposato¹² la strategia d'azione del Parco agroalimentare che prevede, tra l'altro, l'idea di gestire il territorio in maniera sostenibile, conservativa e turisticamente appetibile. Insomma, gli stessi comuni hanno ritenuto opportuno provare a gestire il territorio nell'ambito di un sistema programmatico concertato e condiviso, assicurato dall'azione dell'ASDI Parco agroalimentare, e avviare, quindi, una nuova stagione di gestione delle risorse territoriali.

L'operazione del Parco agroalimentare è un tentativo di sistematizzare i diversi interessi manifestati dagli attori locali. Questi, negli anni, sono stati capaci di creare gruppi di rappresentanza che hanno lavorato a servizio delle esigenze delle imprese o delle comunità locali. Questi soggetti hanno permesso ad attori di varia natura di concertare idee ed iniziative, di sperimentare nuove strategie di sviluppo o semplicemente di discutere sulla strategia di azione. Nonostante questo processo sia generalmente condiviso ed accettato su più fronti, la logica di azione è stata perlopiù quella di lavorare per comparti stagni, anche perché, prima della creazione della società di distretto, mancava una reale idea di programmazione locale su cui far convergere le azioni e le idee dei singoli soggetti.

L'occasione scaturita con il riconoscimento del distretto industriale ha permesso di evolvere ulteriormente il contesto di azione dei soggetti locali. Il Parco è il

12 La legge finanziaria 2010 prevede che i comuni partecipino solo Enti e società la cui mission sia strumentale all'attività dell'ente locale stesso. Tutti i sindaci dei comuni del San Daniele hanno ritenuto che il Parco rientrasse in questa fattispecie e, quindi, sono rimasti nell'ASDI.

tentativo di riorganizzare gli assetti relazionali sintetizzandoli in un unico soggetto capace di coniugare gli interessi delle imprese e l'azione degli enti locali. Al Parco agroalimentare fanno capo tutti gli attori locali, il confronto non vede più produttori (Consorzio) contro o con istituzioni (Comunità collinare ed enti locali), ma tutti gli attori pienamente coinvolti nel dibattito.

La nuova agenzia di sviluppo apre nuove strade di confronto, permette l'instaurarsi di rapporti tra soggetti che prima non si confrontavano con metodicità, favorisce la nascita e la circolazione di nuove idee in ambiti prima indifferenti a certi argomenti. È il tentativo di creare un nuovo modello di governance più inclusivo e più forte rispetto ai soggetti esterni.

Figura 7.4 - La mappa di una “nuova governance” per l’area di San Daniele



Fonte: Nostra elaborazione.

La scelta della Regione Friuli Venezia Giulia di puntare su poli produttivi territorialmente identificabili si è tradotta, per l'area in questione, nell'opportunità di evolvere ulteriormente il sistema decisionale locale a favore di un soggetto coeso e rappresentativo in cui possono confrontarsi soggetti prima distanti.

Oggi l'Agenzia di sviluppo Parco agroalimentare di San Daniele coinvolge soggetti economici (che vanno oltre la filiera del prosciutto) e soggetti istituzionali, ha un programma triennale di sviluppo cui vengono finalizzate tutte le politiche attuate nell'area, gestisce un laboratorio progettuale funzionale alle esigenze locali.

L'azione è però ancora allo stato embrionale. Infatti, nonostante il Parco sia un soggetto attivo da circa un decennio, è chiaro a tutti gli attori coinvolti che il meccanismo è ancora da costruire. In ogni caso, un passo è stato sicuramente fatto: esiste un luogo dove discutere, concertare e decidere quali azioni possano essere più congeniali allo sviluppo di tutti.

7.3.3 Le politiche di sviluppo locale: un cantiere in continuo movimento e particolarmente originale

La presenza di attori a vario titolo organizzati ha fatto sì che nell'area si attivassero programmi di sviluppo compositi, basati su un sistema di programmazione strutturata. Ciò è avvenuto sin dagli anni '70, periodo in cui le politiche pubbliche non prevedevano (puntualmente) interventi basati su una dimensione territoriale e partecipata dell'azione.

A proporre interventi di siffatta natura è soprattutto la Comunità collinare che, a partire dalla gestione della ricostruzione seguita al sisma del 1976, inaugura una stagione di interventi coordinati e condivisi con i comuni dell'area e concertati con la Provincia di Udine e la Regione. Questi interventi sono essenzialmente rivolti all'infrastrutturazione territoriale, alla gestione delle fonti energetiche e al recupero e valorizzazione delle zone di pregio ambientale. I finanziamenti provengono, prima di tutto, da apposite norme regionali e nazionali, ma la Comunità collinare è comunque capace di attivare anche risorse di natura comunitaria, in particolare facendo ricorso alla Banca europea per gli investimenti. Il resto dei finanziamenti è gestito direttamente dalle imprese che, però, li finalizzano sempre e comunque alle più ampie strategie di sviluppo settoriale, anche perché sono direttamente coinvolte nella loro definizione attraverso la partecipazione al Consorzio di tutela del Prosciutto.

La programmazione comunitaria 2000-2006 è quella che vede per la prima volta tutti gli attori del territorio convergere su un programma di interventi condiviso e strategicamente rivolto a sostenere la nuova idea di sviluppo locale rappresentata dal Parco agroalimentare di San Daniele. Con il Progetto Agenda 21 locale "Un biel vivi", promosso dalla Comunità collinare in partenariato con il Parco agroalimentare si sperimenta un sistema di concertazione tra soggetti pubblici e privati di interventi e strategie basate sull'idea di favorire lo sviluppo sostenibile dell'area. Il progetto è il banco di prova del sistema di governance composito e, nello stesso tempo, prevede azioni tese a costruire le competenze più adatte alla gestione del sistema territoriale.

Sempre nello stesso periodo, il Parco agroalimentare – in collaborazione con il Consorzio del Prosciutto San Daniele, la Comunità collinare, i 7 comuni del Distretto, l'ENEA, l'ARPA Friuli, la Provincia di Udine, l'Università di Udine e l'Assoindustria – partecipa al programma comunitario LIFE ambiente con il Progetto "Voluntary Environmental tools for the continuous improvement of a district (VENTO)". Il Progetto è destinato ad un processo di miglioramento ambientale dell'area distrettuale finalizzato a stimolare imprese e soggetti istituzionali a diventare

“fornitori di qualità ambientale”. Le procedure di gestione previste dal Programma comunitario in cui è inserito il progetto e la composizione del partenariato che rappresenta tutti gli attori del territorio, è sicuramente il contesto in cui si consolidano i rapporti tra gli attori e si condivide una strategia comune di azione.

Dal punto di vista delle politiche di sviluppo rurale, le caratteristiche socio-economiche dell'area e le scelte programmatiche locali hanno precluso al sistema territoriale la possibilità di partecipare ai programmi di intervento partecipato proposti da questa politica. Questo almeno fino all'attuale periodo di programmazione, ossia fino a quando la politica di sviluppo rurale regionale incentrava l'intervento sistemico nelle aree rurali esclusivamente sull'iniziativa comunitaria Leader, mai attivata nell'area per le specifiche caratteristiche socio-economiche della stessa che, di fatto, ne facevano un territorio non eleggibile.

Con il PSR 2007-2013 la Regione Friuli coglie l'occasione offerta dal Piano strategico nazionale per la politica di sviluppo rurale di attivare strumenti integrati di intervento tesi a favorire progettazione complessa, finalizzata alla gestione composita e concentrata di azioni a favore delle filiere agroalimentari e del territorio rurale, i Progetti integrati di filiera e i Progetti integrati territoriali appunto.

È un'occasione allettante per il sistema locale, in quanto offre agli attori la possibilità di aprire nuove occasioni di sviluppo per il territorio. Parco, Consorzio e Comunità collinare, di concerto con la Regione e con il coinvolgimento delle organizzazioni professionali agricole, attivano una forte azione di animazione territoriale volta ad informare i potenziali beneficiari delle opportunità offerte dallo strumento, indirizzando l'azione dei singoli partenariati verso le generali strategie di sviluppo dell'area.

L'area del Distretto di San Daniele coglie con favore la possibilità offerta dalla progettazione integrata prevista dal PSR della Regione Friuli. Infatti, le graduatorie di finanziamento di PIF e PIT vedono, entrambe, al primo posto un progetto presentato da partenariati dell'area.

Nel primo caso, si tratta del PIF “Filiera agro-sandanielese suino salumi OGM free”, un progetto presentato da alcuni soggetti della filiera suinicola teso ad innovare il proprio processo produttivo attraverso l'introduzione, a tutti i livelli della filiera, di pratiche produttive finalizzate al miglioramento qualitativo del prodotto. Il progetto coinvolge, in qualità di soggetto capofila, uno dei prosciuttifici più rinomati dell'area, undici imprese agricole beneficiarie dirette degli interventi previsti e una serie di partner che, pur non beneficiando di un finanziamento nell'ambito del progetto, hanno inteso aderire, attraverso accordi specifici, agli obiettivi e all'azione strategica prevista dal progetto. Il PIF punta alla valorizzazione

ne qualitativa del prodotto e, pur riferendosi ad un gruppo limitato di produttori, si inserisce nella più ampia strategia di alti standard qualitativi da sempre obiettivo dei soci del Consorzio del San Daniele di cui i promotori fanno parte. Inoltre, esso è un tentativo di localizzare la filiera del prosciutto favorendo un accordo che comprende tutti gli attori coinvolti nel processo produttivo: imprese zootecniche, macellatori e trasformatori. Il PIF punta a superare le criticità create da rapporti tra gli attori della filiera spesso squilibrati (a favore dei macellatori) e a rafforzare il legame territorio-prodotto.

Il Progetto integrato territoriale "Pro.Svi.Tu.R. – Promozione, sviluppo, tutela e turismo rurale del Parco agroalimentare" ha, invece, l'obiettivo di valorizzare e rafforzare il sistema locale favorendo una serie di iniziative che possano fare da cornice alle vocazioni prevalenti dell'area. Il progetto fa capo alla società che gestisce il Distretto, l'ASDI Parco agroalimentare di San Daniele. Il partenariato è misto, coinvolge soggetti pubblici e privati con azioni rivolte alla promozione delle attività agricole e forestali presenti nell'area. Anche in questo caso, il soggetto promotore coglie l'occasione offerta dal PSR per rafforzare la propria strategia di azione, finalizzando il PIT ai propri obiettivi di sviluppo. L'azione progettuale punta all'aumento della competitività del sistema produttivo, in particolare con interventi volti a: riqualificare gli allevamenti bovini, nell'ambito della strategia promossa dal Parco per la creazione di un marchio di qualità locale per la carne prodotta nell'area; introdurre innovazioni tecnologiche in imprese della filiera suinicola; interventi di natura turistica e ambientale.

Una lettura del progetto Pro.Svi.Tu.R. che non tiene conto del contesto socio-istituzionale in cui è calato porta a far pensare ad un progetto senza una precisa linea d'azione. La strategia di intervento del PIT è multisetoriale e va letta nella logica d'azione del Parco agroalimentare, dove i rapporti di concertazione costante tra i vari attori coinvolti rendono possibile l'individuazione delle opportunità di finanziamento più idonee alle esigenze di sviluppo singole e collettive. Infatti, se da una parte il PIT promuove interventi essenzialmente ricollocabili nella definizione di "strutturali" a favore delle imprese, dall'altro sfrutta l'occasione per attivare azioni di sistema: la costruzione di una centrale termica con caldaia a biomassa a servizio dell'Oasi naturalistica dei Quadri ubicata nel Comune di Fagagna; la promozione del formaggio DOP Montasio.

Tabella 7.5 - I numeri dei Progetti integrati dell'area sandanielese

PIF			
Misure attivate	Aziende beneficiarie	Investimento	Contributo pubblico
121 Investimenti imprese agricole	10	765.030	308.677
123 Investimenti imprese di trasf./comm.	2	3.853.805	1.523.511
124 Introduzione di nuovi processi/prodotti	1	25.000	20.000
133 Sistemi di qualità	1	40.000	28.000
Totale	14	4.683.835	1.880.188
PIT			
Misure attivate	Aziende beneficiarie	Investimento	Contributo pubblico
121 Investimenti imprese agricole	8	2.104.296	941.761
123 Investimenti imprese di trasf./comm.	3	1.720.065	537.122
133 Sistemi di qualità	1	100.000	70.000
311 Diversificazione attività agricola	1	207.185	103.593
321 Sviluppo e rinnovamento dei villaggi	1	73.884	59.107
Totale	14	4.205.430	1.711.583

Fonte: Regione FVG.

I due progetti propongono strategie d'intervento distanti: con il primo si punta ad una operazione di tipo imprenditoriale tra soggetti che già operavano secondo una logica di filiera finalizzata alla razionalizzazione dei propri obiettivi commerciali; il secondo, invece, ha una chiara dimensione territoriale e mira, oltre che all'intervento aziendale, anche alla creazioni di situazioni di contesto capaci di favorire i soggetti economici presenti nell'area e, nello stesso tempo, procedere ad un'azione di promozione del territorio nel suo complesso. In realtà, però, entrambi sono sintesi della strategia complessiva dell'area che strategicamente fa leva sulla propria tradizione produttiva e sul contesto territoriale in cui la produzione è inserita.

Uno sguardo d'insieme ai partenariati (tabella 7.6) a cui fanno capo i progetti, alle strategie di azione e agli interventi previsti porta facilmente a ricollocare tali azioni nella composita strategia di intervento del sistema territoriale e produttivo locale. Le strategie di azione del PIF e del PIT richiamano i temi cardine delle azioni intraprese nel tempo: ambiente, valorizzazione del territorio, qualità produttiva, innovazione di processo e di prodotto. La progettazione integrata consolida relazioni e strategie già esistenti. I partner già cooperano tra loro, i soggetti capofila sono già accreditati nei confronti della Regione – e, quindi, facilmente intrattengono con essa rapporti volti alla gestione dell'azione pubblica – e strategie e azioni si inquadrano alla perfezione nel programma di sviluppo locale.

Tabella 7.6 - La composizione dei partenariati

PIF	PIT
Testa & Molinaro (capofila)	Parco agroalimentare San Daniele (capofila)
11 Imprese agricole	9 Imprese agricole
2 imprese alimentari	4 Imprese agroalimentari
ATI Fancoopca	Comune di Colloredo
Progeo mangimi	Comune di Caseano
Circolo agrario friulano	Comune di Dignano
Coopca	Comune di Fagagna
	Comune di Moruzzo
	Comune di Ragogna
	Comune di Rive D'Arcano
	Comune di San Daniele del Friuli
	Consorzio formaggio Montasio

Fonte: Nostra elaborazione.

Va, però, notato che la progettazione integrata di filiera ha coinvolto solo una piccolissima parte dell'universo produttivo che gravita intorno al Consorzio. I delicati equilibri produttivi gestiti dal Consorzio di tutela e la presenza di grandi gruppi industriali creano un effetto inibitorio verso la realizzazione di progetti compositi di filiera che potrebbero alterare i rapporti consolidati all'interno del sistema produttivo.

Anche nel caso del PIT, il Parco agroalimentare di San Daniele, soggetto capofila, ha puntato sulla strategia dei piccoli numeri (i beneficiari sono solo 14). L'idea progettuale, infatti, si limita a poche azioni d'intervento nonostante sia finalizzata all'ampia e composita strategia di sviluppo di cui il Parco si fa portavoce.

Va, comunque, chiarito che la strategia dei progetti integrati dell'area san-danielese fa i conti con l'impostazione generale della progettazione integrata nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale e le scelte adottate in merito dalla Regione Friuli Venezia Giulia, di cui si è ampiamente parlato nella prima parte del lavoro. Nel caso specifico, la progettazione integrata può finanziare solo gli interventi ammessi dal PSR, senza poter utilizzare azioni di più ampio respiro rivolte alla funzionalità del sistema relazionale generato dal progetto stesso. Poter ricorrere ad azioni a favore del capitale umano, dell'informazione o per la funzionalità del partenariato avrebbe consentito, invece, un maggior grado di dinamismo progettuale e un'azione più diretta di tutti gli attori coinvolti nel processo.

La progettazione integrata, visto anche l'ambito programmatico in cui si è mossa, si è tradotta, per i soggetti dell'area, in uno strumento funzionale alla pro-

pria strategia di sviluppo, capace di consolidare ulteriormente i rapporti partenariati e di rendere partecipi di questa strategia gli attori locali che hanno potuto coniugare esigenze di intervento pubblico e strategie di azione comune.

A parte i progetti integrati, il numero di progetti di intervento attivati dall'area del Distretto negli ultimi dieci anni è impressionante (tabella 7.7). Filo comune degli stessi è prima di tutto l'obiettivo (si tratti di progetti settoriali o territoriali) che, come dicevamo poc'anzi, rimane perlopiù ancorato alla strategia di sviluppo sostenibile che ha deciso di adottare l'area e finalizza gli interventi a questo obiettivo.

Tabella 7.7 - Progetti locali che coinvolgono i principali attori locali per soggetto capofila (2000-2011)

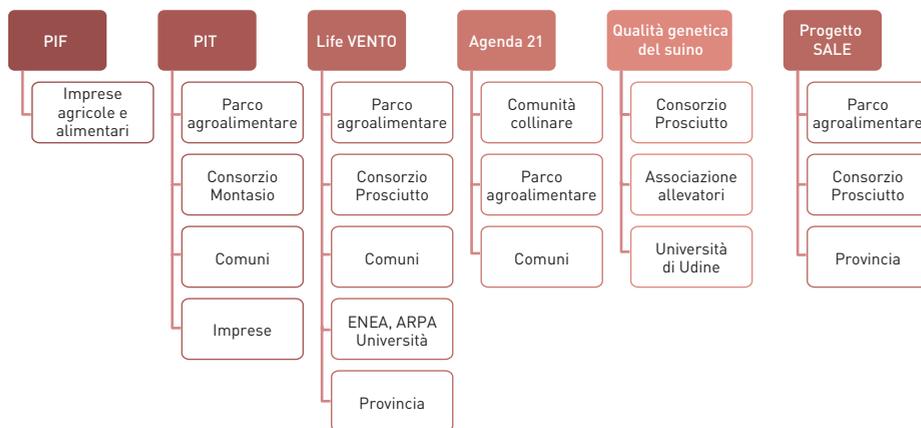
Progetti territoriali	Progetti settoriali (suini)	Altri progetti
LIFE "VENTO"	Progetto SALE	Progetto olio
Agenda 21 "Biel vivi"	Progetto Carnicci	EQUAL fit - Analisi del distretto
Certificazione territoriale ISO 14001	Qualità genetica suini	Cooperazione Transfrontaliera "Lacjo Drom"
Interreg III "Fascino dei sensi"	PIF filiera Agro-sandanielese	Interreg III "Sviluppo dell'acquacultura in filiera di qualità"
PIT "Pro.Svi.Tu.R."		Mercati della terra
Interreg/CARDS PHARE "AMAMO"		Carni bovine di qualità

Comunità collinare
 Parco agroalimentare
 Consorzio Prosciutto San Daniele

Fonte: Nostra elaborazione.

Tutti i progetti prevedono la nascita di partenariati interni, questi tendono a coinvolgere generalmente tutti gli attori locali (figura 7.5). Le combinazioni, a geometria variabile, propongono composizioni di volta in volta adatte a rispondere agli obiettivi generali del progetto e non mettono mai in discussione la rete relazionale di base.

Figura 7.5 - Composizione dei principali partneri di Progetto



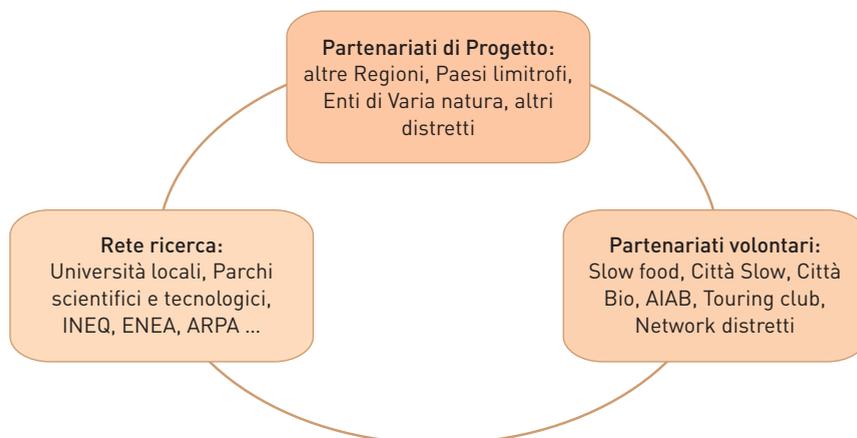
Fonte: Nostra elaborazione.

La dinamica organizzativa locale viene riproposta in ogni azione programmatica. È da notare come i progetti attivati nell'area di San Daniele si rifanno perlopiù ad iniziative che prevedono un approccio programmatico che prevede: a) la costituzione di una partnership; b) il coinvolgimento di soggetti di natura diversa; c) una programmazione concertata e condivisa tra gli aderenti. Questo a sottolineare la capacità di collaborazione che l'area ha sviluppato nel corso del tempo.

Se da un lato l'area dimostra di essere in grado di gestire progetti complessi e di agire secondo regole partecipative, va anche notato che la gestione regionale delle politiche in qualche modo favorisce tali dinamiche. Nell'ultimo decennio, la Regione Friuli Venezia Giulia ha incentivato politiche *place-based* con il riconoscimento dei distretti industriali, la promozione di programmi comunitari tesi a favorire la cooperazione intra ed extra territoriale (i progetti Interreg ed Equal), l'adozione delle strategie integrate di intervento del PSR. Ciò ha permesso ai territori di sperimentare nuove strategie di sviluppo e di creare processi relazionali ad essi congeniali. L'area di San Daniele, più di altre, si è dimostrata un laboratorio in cui sperimentare, anche grazie all'esperienza maturata nel tempo, e, quindi, capace di sintetizzare idee ed interessi.

L'area è, inoltre, proiettata in un sistema di relazioni esterne al suo nucleo principale che, da una parte, esporta il *modus operandi* locale e, dall'altra, tende a promuovere il territorio a tutti i livelli. Anche nel ricorso ai finanziamenti pubblici il sistema del San Daniele cerca di promuoversi e di allargare le proprie prospettive di sviluppo.

Figura 7.6 - Le relazioni esterne del sistema sandanielese



Fonte: Nostra elaborazione.

Le relazioni esterne tendono a coinvolgere enti ed istituzioni pubbliche di altre regioni italiane o di paesi stranieri in partenariati volti alla gestione di progetti di cooperazione su tematiche di interesse comune (agroalimentare, turismo, valorizzazione e protezione ambientale); enti di ricerca per iniziative a favore della qualità alimentare e della protezione dell'ambiente rivolte soprattutto al sistema di imprese manifatturiere; partenariati volontari che nascono dalla volontà di promuovere e valorizzare il territorio e le produzioni locali. Questi ultimi sono dettati, soprattutto, dall'esigenza di promuovere il contesto territoriale presso utenti che sfuggono ai tradizionali circuiti turistici.

7.4 Risposta alle domande di ricerca e prime riflessioni

Lo studio di caso nasce con l'intento di analizzare quanto uno strumento di politica pubblica, in questo caso la progettazione integrata, possa indirizzare se non ridisegnare la geografia relazionale di un sistema locale. L'idea era quella di identificare le dinamiche che determinano la capacità di un sistema territoriale di attivare e gestire politiche pubbliche in maniera efficace e coerente; quali sono gli elementi su cui si basa la capacità di gestione, quali soggetti vengono coinvolti nei processi di definizione e gestione delle politiche, qual è la dimensione spaziale e temporale in cui agisce un processo di sviluppo.

L'analisi qui svolta si riferisce ad uno strumento particolare, la progettazione integrata prevista dai Programmi di sviluppo rurale 2007-2013. Questo strumento prevede una metodologia di lavoro basata su una serie di elementi che dovrebbero favorire o accompagnare approcci relazionali innovativi e modificare le normali prassi di azione a livello settoriale e territoriale. Gli elementi definitori dell'approccio integrato rispondono all'obiettivo comunitario di contribuire al miglioramento della governance nelle aree rurali e prevedono una serie di peculiarità che si rifanno ai cinque principi di "buona governance" sanciti dalla stessa Comunità europea.

Le finalità e le caratteristiche di questo strumento ci hanno spinto ad analizzare un sistema territoriale in cui lo strumento è stato utilizzato per studiarne: a) gli elementi che inducono ad utilizzare tali approcci di intervento; b) i risultati determinati dall'utilizzo di questi strumenti.

La scelta, per una serie di ragioni spiegate nella parte introduttiva, è caduta su un territorio maturo dal punto di vista dell'organizzazione produttiva e territoriale e particolarmente vivace nella gestione di interventi pubblici integrati. Il Distretto del San Daniele si è rivelato un territorio capace di creare strutture tese a favorire i processi di cooperazione tra attori locali e fecondo nel finalizzare le possibilità offerte dalle politiche di intervento pubblico alle proprie esigenze di sviluppo.

Nel caso preso in considerazione, la progettazione integrata (non solo quella contemplata nel PSR) si confà alle strategie di sviluppo locale, ne favorisce la definizione e, soprattutto, diventa banco di prova per la definizione dei rapporti tra gli attori locali.

L'area, con un processo durato circa cinquant'anni, è stata capace di dotarsi di un sistema di governance locale che tra alti e bassi, differenti visioni di sviluppo, divergenza o convergenza di interessi è, comunque, riuscito a sopravvivere e ad evolversi. Lo strumento di politica pubblica, in questo territorio, non ha inciso direttamente sul sistema relazionale esistente, non ha modificato i rapporti tra soggetti interni al contesto, non ha ridisegnato i rapporti con i soggetti esterni ad esso. Questo non perché lo strumento fosse inadatto ad avere effetti di questo tipo, ma perché ci siamo imbattuti in un territorio profondamente organizzato, dove le azioni sono programmate (secondo logiche di precisa pianificazione aziendale) e tutto quello che la politica mette a disposizione viene finalizzato alla strategia principale che, peraltro, è concertata e condivisa con e tra gli attori locali nell'ambito di un sistema di governance strutturato.

Nell'area presa in esame, la progettazione integrata funge da palestra, da luogo in cui sperimentare interrelazioni, affinare rapporti, trovare nuovi soggetti da coinvolgere nel processo e ridefinire le singole esigenze in uno schema di

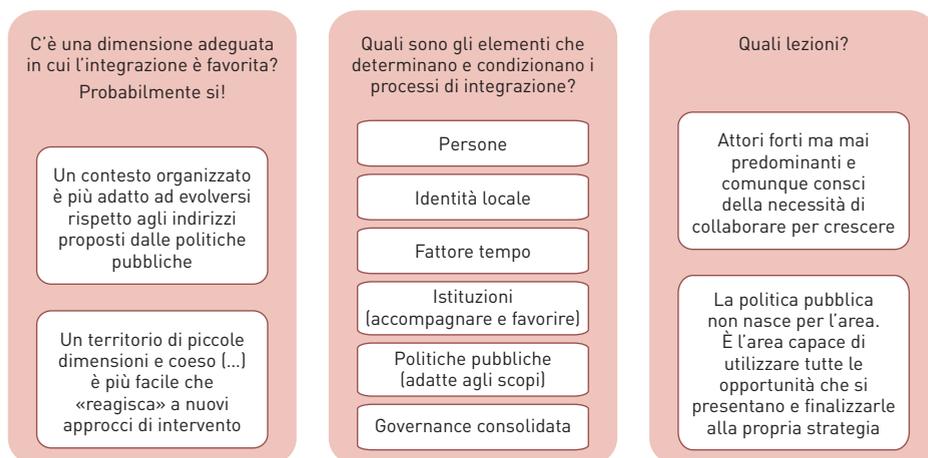
azione comune. Questo perché lo strumento presenta delle condizioni di accesso tese ad agire sui rapporti di integrazione di soggetti portatori di interessi differenti nell'ambito di una strategia di azione comune. Infatti, pur nelle differenti impostazioni procedurali, la progettazione integrata prevede sempre:

- la nascita di un partenariato, ossia di un contesto di interazione e condivisione, ma anche di un soggetto sintesi del processo relazionale;
- l'individuazione di un soggetto capofila a cui attribuire specifici ruoli e delegare la rappresentanza in un ottica fiduciaria che sancisce le singole responsabilità;
- la presentazione di un progetto che integri singole esigenze con strategie concertate e condivise dai vari attori.

Tre azioni, quelle sopra elencate, che determinano un meccanismo funzionale capace di favorire l'interazione tra attori che normalmente lavorano assieme, offrendo in più l'opportunità del finanziamento pubblico e l'assunzione di responsabilità specifiche. Nel caso di studio, l'impianto concettuale della progettazione integrata si è rilevato particolarmente adatto ad essere recepito da un sistema socio-produttivo di per se integrato e capace di adattarsi alle specifiche esigenze dello strumento.

Alcuni elementi che emergono dall'analisi ci permettono anche di concettualizzare le dinamiche dell'integrazione e gli elementi che determinano e condizionano i processi di integrazione a prescindere dal livello in cui si determinano.

Figura 7.7 - La risposta alla domanda di ricerca



Fonte: Nostra elaborazione.

L'area di San Daniele presenta dinamiche socio-economiche positive: alto livello di imprenditorialità locale, diffusione territoriale dei processi di sviluppo, coesione sociale e culturale, elementi questi che, nel corso degli anni, hanno creato un substrato identitario che ha cementato le scelte di sviluppo pubbliche e private. Ciò ha sicuramente favorito l'utilizzo di questo e di altri strumenti di politica pubblica.

Tale substrato conta sui seguenti elementi:

1. le **persone**. Un sistema territoriale esiste solo nel caso in cui le persone sono soggetti attivi e protagonisti (Azzariti et al., 2007): i cittadini e le imprese che fanno nascere il Consorzio, i politici locali che condividono l'idea della Comunità Collinare, i soggetti pubblici e privati che rinnovano gli impegni partenariali con la costituzione dell'ASDI Parco agroalimentare di San Daniele. Si tratta di persone che condividono saperi e cercano relazioni per meglio affrontare le sfide che altrimenti non sarebbero capaci di gestire da sole (in un'ottica di competizione-collaborazione). Gli attori sono forti ma mai predominanti, consci della necessità di collaborare per crescere;
2. **cultura e tradizioni locali**, fatte di conflitto e confronto, relazioni sociali e rapporti con l'esterno, di condivisione di problemi e divisione di profitti. Quella del sandanielese è una piccola comunità, fortemente coesa grazie anche all'identificazione comune in un prodotto che ha dato personalità ad un sistema territoriale che sarebbe potuto rimanere isolato, sconosciuto come tanti altri. Nello stesso tempo, cultura e tradizioni hanno una dimensione diacronica, mutano nel tempo, pertanto è necessario adattarsi ai tempi, percorrere nuove strade e trovare nuovi elementi entro cui ridefinire la propria identità in termini commerciali (prosciutto che diventa prosciutto di qualità) e poi territoriali (cultura, storia, natura, enogastronomia);
3. il **fattore tempo**. La creazione di un sistema non si improvvisa, nel caso del San Daniele, si è costruita in cinquant'anni e continua a modificarsi nel tempo e con il tempo. I rapporti tra soggetti che spesso hanno interessi differenti non sono mai scontati. È necessario trovare luoghi e temi di discussione che possano sviluppare un linguaggio comune, favorire la convergenza degli interessi, permettere la circolazione di idee, conoscenze e informazioni;
4. le **istituzioni**. Il quadro entro cui agisce il sistema deve essere accompagnato da una saggia politica di valorizzazione e sostegno: la legge regionale sui distretti, le azioni di valorizzazione pubblica, gli interventi di

accompagnamento (formazione, infrastrutturazione, gestione dell'ambiente, politiche energetiche). L'azione pubblica, pur tra tentennamenti, ridefinizioni e ripensamenti, in Friuli, ha scelto di agire lungo la strada delle strategie condivise e concertate su base territoriale. Ciò ha dato all'area di studio gli strumenti di azione più adatti alle scelte definite a livello locale;

5. le **politiche pubbliche**. Non devono inventarsi niente, se non rispondere in maniera efficace alle esigenze del territorio e degli attori locali ed offrire strumenti (semplici) di intervento. I contesti che hanno persone, cultura e competenze sapranno come meglio utilizzarle. In questo caso, le politiche sono stati capaci di accompagnare le idee locali, contribuendo, nel contempo, a formare i soggetti attivi e a cementare le relazioni tra gli attori coinvolti;
6. **governance consolidata**. L'area oggetto dell'indagine presenta un quadro di governance consolidato che facilita l'accesso a finanziamenti pubblici. Un sistema organizzato in cui soggetti pubblici e privati hanno trovato una precisa dimensione d'azione e luoghi di concertazione comunitaria sembra, più di altri, capace di accaparrarsi risorse pubbliche. Quest'ultima considerazione non può essere vista come un assunto teorico (a tal fine si rimanda al caso del Chianti trattato in questo volume), anche perché necessiterebbe di un'analisi controfattuale per essere avallata. In ogni caso, è un elemento di cui bisogna tener conto. La buona governance è un facilitatore della programmazione locale poiché permette conoscenza e informazione; crea capitale sociale e professionalità capaci di coniugare esigenze e strumenti, semplifica e sintetizza i rapporti con le istituzioni.

Ritornando alla domanda di ricerca (figura 7.7), possiamo dire che il sistema di governance territoriale dell'area di San Daniele si è evoluto nel tempo, anche se il punto di svolta è quello legato alla necessità di creare un'agenzia di sviluppo per la gestione del Distretto agroalimentare nel momento in cui viene riconosciuto con legge regionale. Nasce un nuovo soggetto, l'ASDI Parco agroalimentare, ma non cambia la geografia di riferimento in quanto esso fa sintesi dei soggetti e degli interessi già esistenti.

Far sintesi delle esigenze di sviluppo territoriale con quelle di sviluppo del sistema produttivo ha significato formalizzare i rapporti di collaborazione creati nel tempo tra soggetti istituzionali (comuni e Comunità collinare) e produttivi (Consorzio San Daniele, altri attori) senza scalfire le peculiarità di ognuno di essi, ma creando un laboratorio di ulteriore crescita e sviluppo.

La progettazione integrata è uno strumento di questo laboratorio, utilizzata plasmandola secondo esigenze specifiche. Naturalmente, la gestione di ogni singolo progetto accresce il patrimonio di condivisione, gestisce tensione e conflitti, sviluppa nuove modalità operative e nuove relazioni. È, insomma, un tassello del lento processo di evoluzione a cui si sta sottoponendo l'area.

Le politiche regionali hanno sempre favorito processi locali di sviluppo e negli ultimi anni hanno offerto ad essi strumenti di azione capaci di consolidare l'azione territoriale e ridimensionarla secondo le esigenze del tempo. Per l'area di San Daniele questo processo di politica "decentralizzata" ha significato poter ridefinire alcuni elementi dello sviluppo locale. Nello stesso tempo, qualsiasi ripensamento di tale sistema potrebbe mettere in crisi l'azione intrapresa.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2009), *Il sistema rurale del FVG. Rapporto 2009*, ERSA Friuli Venezia Giulia.
- Azzariti F., Candoni I. (2007), *Oltre il distretto. Interviste, modelli aziendali e teorie di un fenomeno italiano*, FrancoAngeli.
- Bianchi T., Casavola P. (2008), *I progetti integrati territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006. Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale*, Materiali UVAL.
- Cisilino F., Cutrano S. (2010), "La sfida dei progetti integrati territoriali in Friuli Venezia Giulia", in *Agriregionieuropa* n. 20.
- Clara M. (1999), *Quality Consortia. Parma and San Daniele - Food processing*, UNIDO/Italy Programme for SME Development.
- Commissione delle Comunità europee (2001), *La governance europea. Un libro bianco*.
- Cooke P., Boekholt P., Tödtling F. (2000), *The governance of innovation in Europe. Regional perspectives on global Competitiveness*, The Bath Press, London.
- CNEL (2004), *I lineamenti fondamentali della contrattazione territoriale contenuta nell'archivio del CNEL e la contrattazione territoriale nei distretti industriali*.
- Cremaschi M. (2001), *I programmi integrati: opportunità e vincoli*, Formez/Donzelli Editore.
- Dell'Ava C. (2009): "Distretto Parco Agroalimentare di San Daniele" in *I Rapporto dell'Osservatorio Nazionale Distretti*.
- De Rita G., Bonomi A. (2002), *Manifesto per lo sviluppo locale. Dall'azione di comunità ai Patti territoriali*, Bollati Boringhieri editore, Torino.
- Garofoli G. (2006), "La governance delle politiche di sviluppo rurale", in *Agriregionieuropa* n. 6.
- Gulisano G., Marciànò C. (2008), *I distretti rurali in Calabria: aspetti teorici, metodologici ed applicativi*, Editrice Kalit.
- IDEAS (2006), *Parco Alimentare Venezia Orientale*, Rapporto progetto INTERREG IIIA Italia-Slovenia TipiNet.
- Mantino F. (2009), *Typologies of Governance Models*, RuDI WP 3, Deliverable 3.2.
- Pampanini R., Martino G. (2010), *Integration Policy in agri-food chains: theory and empirical evidences*.
- Regione Friuli Venezia Giulia (2009), *Profilo economico dei distretti industriali e artigianali del FVG*. www.regione.fvg.it.
- Segatori R. (2009), "Lecture sociologiche del concetto di governance", Relazione presentata al Convegno AIS - Sociologia politica, Roma.

- Scmiedemberg C. (2010), "Evaluation of cluster policy: a methodological overview", in *Evaluation* n. 16 (4), pag. 389-412.
- Tarangioli S. (2010), "La progettazione integrata nei PSR 2007-2013", in Storti D., Zumpano C. *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Il quadro degli interventi in Italia, Rapporto 2008-2009*, INEA-OPS.
- Tarangioli S. (2010), "I progetti integrati: le criticità di una procedura innovativa della politica di sviluppo rurale 2007-2013", in *Agriregionieuropa* n. 21.
- Tarangioli S. (2013), *La progettazione integrata nei Programmi di sviluppo rurale 2007-2013. I Rapporto di attuazione*, Rete Rurale Nazionale.
- Triglia C. (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Editori Laterza.
- Truffelli C. (2009), "Distretti rurali e distretti agroalimentari di qualità: serve la legge?", in Barberis C. (a cura di), *La rivincita delle campagne*, Donzelli editore.
- Unioncamere, Fondazione Symbola (2010), "Le politiche ambientali dei distretti italiani: cinque esperienze a confronto", in *Il Rapporto Osservatorio Nazionale Distretti*.
- Ventura F., Diotallevi F., Ricciardulli N. e Berletti M. (2011), "Evaluation of policy for agri-food networks in Italian rural development programmes", WP presentato al 122° Seminario EAAE *Evidence-based agricultural and rural policy making: methodological and empirical challenges of policy evaluation*, Ancona 17-18 Febbraio 2011.
- Zumpano C. (2002), "Lo sviluppo locale integrato nella programmazione 2000-2006: le opportunità per il settore agricolo e rurale", in *Le Politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Il quadro degli interventi, Rapporto 2001-2001* INEA-OPS.
- Zumpano C. (2007), "L'approccio integrato nelle politiche di sviluppo rurale: strumenti e modalità di attuazione", in *Agriregionieuropa* n. 9.

Pagine web consultate

Camera di commercio di Udine: www.ud.camcom.it
 Comunità collinare del Friuli: www.friulicollinare.it
 Consorzio Prosciutto San Daniele: www.prosciuttosandaniele.it
 Osservatorio nazionale distretti: www.distretti.org
 Parco agroalimentare di San Daniele: www.parcoagroalimentare.it
 Regione Friuli Venezia Giulia: www.regione.fvg.it